Die Wandlungen des Reichs-Länderverhältnisses von Bismarck bis Weimar.

Ein Beitrag zur Geschichte der neueren deutschen Verfassungspolitik.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Philosophischen Fakultät

der

Johann-Wolfgang-Goethe-Universität

Frankfurt am Main.

Vorgelegt von

Charlotte Luckow

aus Köslin.

Würzburg 1934.

Buchdruckerei Richard Mayr.

Referent: Professor Dr. W. Platzhoff

Korreferent: Professor Dr. G. Küntzel

Mündliche Prüfung: 28. Februar und 1. März 1934.

Inhaltsverzeichnis.

1. Kapitel.

Die bundesstaatliche Lösung der deutschen Frage und die innenpolitischen Wandlungen bis 1914.

Die deutsche Geschichte ist von jeher durch die Auseinandersetzung zwischen Unitarismus und Partikularismus bestimmt worden. In anderen europäischen Ländern wurden die zentrifugalen Kräfte früher oder später durch das nationalstaatliche Einheitsprinzip überwunden. Aber in Deutschland erstarkten die partikularen Mächte immer mehr. Sie kehrten sich gegen das Reich, bis es ihnen 1806 gelang, die alte Staatsform zu zerstören. Jedoch die Auflösung des Reiches bedeutete nicht das Ende des verfassungspolitischen Kampfes zwischen Unitarismus und Partikularismus, vielmehr trat er jetzt in ein neues Stadium ein. Die souverän gewordenen deutschen Partikularstaaten schlossen sich im deutschen Bund zu einer losen völkerrechtlichen Organisation zusammen, die jedem Mitglied ein selbständiges staatliches Leben garantierte. Aber alsbald wuchs in der nationalen Einheitsbewegung ein neuer Faktor in das deutsche Verfassungsleben hinein, der die staatliche Zersplitterung Deutschlands bekämpfte und eine Erneuerung des Reiches auf nationalstaatlicher Grundlage erstrebte. Diese Bewegung versuchte 1848 auf revolutionärem Weg das Reich zu gründen. Aber Preußen, dessen Unterstützung sie brauchte, lehnte die Beteiligung an dem revolutionären Werk ab. Der Reichsplan der Paulskirche scheiterte hauptsächlich daran, daß seine Vertreter den Partikulargewalten gegenüber nicht die zur Verwirklichung ihres Zieles nötige Macht besaßen.

Nachdem der Versuch von 1848 mißlungen war, bahnte der größte Partikularstaat Preußen, der ebenso wie alle anderen Staaten auf Kosten des alten Reichs groß geworden war, den Weg zum preußisch-deutschen Nationalstaat. Er besiegte Oesterreich militärisch und beseitigte dadurch den deutschen Dualismus; er löste den deutschen Bund auf, der bisher unter österreichischer Leitung mit allen Mitteln die Einheitsbewegung bekämpft hatte. Es ist dabei gleichgültig, aus welchen Motiven Preußen handelte, ob mehr aus nationalen oder aus preußischen, verfassungspolitisch entscheidend bleibt die Tatsache, daß es das Reich gegründet hat.

Wenn Preußen damit dem deutschen Partikularismus einen schweren Schlag versetzte, so war es doch nicht imstande, ihn vollständig zu überwinden. Es gelang nicht wie bei anderen Nationen, den Einheitsstaat zu schaffen, sondern Deutschland wurde ein Bundesstaat. Bismarcks Lösung des deutschen Problems war föderalistisch. Er gab dem Reich eine einzigartige staatsrechtliche Form. Er schuf keine von den Staaten losgelöste Zentralgewalt, wie es die Paulskirche geplant hatte, sondern er errichtete den Bundesrat[1]). Hier hatte Preußen ein absolutes Veto in allen Militär-, Marine- und Zollangelegenheiten und bei den Verbrauchssteuern. Hier besaß es in Verbindung mit dem Artikel 78 die Möglichkeit, jede Entwicklung oder Rückwärtsbildung der Reichsverfassung zu unterbinden. Aber andererseits reichten auch schon die Stimmen der Mittelstaaten aus, jede Verfassungserweiterung zu verhindern, sodaß die nichtpreußischen Partikularstaaten die Sicherheit hatten, in dieser Hinsicht nicht von Preußen majorisiert zu werden. Die Verfassung sicherte den Gliedstaaten die Mitwirkung an Legislative und Exekutive des Reichs. Abgesehen von der Außenpolitik, die im Interesse des Reiches einer einheitlichen Leitung bedurfte, ließ Bismarck den Einzelstaaten ihre staatlichen Hoheitsrechte in weitem Ausmaß. Da ein reichseigener Verwaltungsapparat nicht vorhanden war, lagen die Verwaltung und die Ausführung der Reichsgesetze in den Händen der einzelstaatlichen Behörden, womit die Möglichkeit eines Verwaltungspartikularismus gegeben war. Der Bundesrat wahrte aber nicht nur die Interessen der Einzelstaaten, sondern war auch ein Organ des Reichs, in dem sich im Laufe der Zeit der Gedanke der Reichsverbundenheit bei allen Mitgliedern erfolgreich durchsetzen konnte.

Durch die Einigung Deutschlands wurden große Teile der seit dem Verfassungskonflikt abseits stehenden liberalen Preußen mit Bismarcks Politik ausgesöhnt. Zu den Nationalliberalen des Nordens stießen die reichsfreudigen süddeutschen Liberalen, und Bismarck konnte mit ihrer Hilfe im deutschen Parlament den Reichsausbau bis zum Ende der siebziger Jahre betreiben. Erleichtert wurde diese Zusammenarbeit, weil die Gründung von 1867/71 nicht nur die nationale Lösung gefunden hatte, sondern auch dem gesamten Reichsvolk einen verfassungsmäßigen Anteil am Staats- und Reichsleben garantierte. Der Reichstag sollte nach Bismarcks Absicht den Zusammenschluß der unitarischen Elemente gegen die föderalistischen und partikularistischen Kräfte bringen.

1) Vgl. Fr. Meinecke: Preußen und Deutschland im 19. und 20. Jahrh. S. 16.

Weil Bismarck in seinem Verfassungswerk das Unitarische und das Föderative so kunstvoll ineinander verschlungen hatte, konnte er je nach Bedarf das eine oder andere Element in den Vordergrund rücken und mit dessen Hilfe seine jeweiligen Ziele verfolgen. In den ersten Jahren nach der Gründung, als er daran ging, das neue Reich zu festigen und auszubauen, gewann er die Unterstützung des unitarisch eingestellten Reichstags, der in der Zeit bis 1879 an der nationalen, rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltung des Reichs mitarbeitete. Dennoch darf man darüber nicht vergessen, daß nach Bismarcks Willen sich faktisch doch die „verbündeten Regierungen" ihre Vormachtstellung im Reich sicherten. Der Reichstag war zwar die Vertretung des deutschen Volkes, gewählt nach dem allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrecht, aber seine Befugnisse erstreckten sich doch nur so weit, wie es Bismarck für gut hielt. Er war stets bemüht jede Gefahr eines parlamentarischen Uebergewichtes und eines Mehrheitsregimes, das ein verantwortliches Reichsministerium zur Folge gehabt hätte, im Keim zu ersticken. Was aber schließlich doch nicht verhindern konnte, daß unter den folgenden Kanzlern das parlamentarische Organ bedeutungsvoller wurde, bis seine Kräfte zur legitimen Machtergreifung vom Oktober 1918 ausreichend waren.

Preußens territoriale Größe und die Verdienste dieses Staates um die Reichsgründung ließen es selbstverständlich und notwendig erscheinen, daß das Reich eine preußische Prägung erhielt. Das Wesentliche an seiner Neugestaltung war die preußische Hegemonie. Und wenn Bismarck den anderen Gliedstaaten manche klugen Zugeständnisse an ihre Souveränität gemacht hat, so geschah das nicht zuletzt auch darum, weil Preußen selbst sich dadurch umso unangefochtener auch s e i n e Rechte vorbehalten konnte. Entscheidend für die ganze Machtverteilung unter den Einzelstaaten im Reich wurde schließlich doch, wie Becker es ausspricht, „in welchem Grade sie Souveränität abtraten, und in welchem Grade sie Souveränität mittrugen"[2]). Tatsächlich war es so, daß der Einzelstaat, der gezwungen wurde, die meisten Rechte abzutreten, am wenigsten imstande war, die Reichspolitik mitzubestimmen, umgekehrt aber die Staaten, die am wenigsten von ihrer Souveränität hergaben, am meisten Einfluß im Reich auszuüben vermochten. Preußen gab das Geringste an eigenen Rechten

---

2) S. O. Becker: Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung, S. 11.

her und erhielt „überwältigendes Einflußrecht auf die Reichspolitik, sowohl innerhalb wie außerhalb der Verfassung"[3]).

Trotzdem erscheint diese starke preußische Hegemonie vom Reich aus gesehen in einem anderen Licht. Weil Preußen den größten Teil Deutschlands ausmachte, mußten sich notwendigerweise preußische und Reichsinteressen vielfach decken. Und durch die engen Verbindungen ihrer Organe mußte die preußische Partikularpolitik von selbst zur Reichspolitik werden. Preußen trieb also mit seinen beibehaltenen preußischen Reservaten wiederum deutsche Politik. Es schuf sich die Berechtigung seines Partikularismus dadurch, daß es die eigenen Kräfte dem Reich zur Seite und zur Verfügung stellte und ihm die Unterstützung seiner staatlichen Institutionen lieh. Gerade diese Verquickung von preußischen und Reichsinteressen ergab die beste Garantie für den Zusammenhalt des neuen Reichs. „Je preußischer Preußen blieb, desto sicherer konnte man darauf zählen, daß es Deutschland zusammenhalten werde," so begründet Haller die Notwendigkeit der Hegemonialpolitik[4]). Bismarck hatte schon 1858 in einer Denkschrift an den Prinzregenten geschrieben: „Es gibt nichts Deutscheres als gerade die Entwicklung richtig verstandener preußischer Partikularinteressen"[5]). Allerdings auf das „richtig verstanden" kam alles an. Preußen durfte nicht in den Fehler verfallen, im Reich nur die Potenzierung seiner selbst zu sehen und der eigenen Staatsräson mit Hilfe der Reichseinrichtungen alles unterzuordnen, sondern es mußte vorsichtig und weise sich selbst einschmelzen in den Reichsverband, ohne daß es seine Sonderstellung in ihm aufzugeben brauchte. Bismarck gelang wirklich diese Leistung. Preußen bestimmte durch die doppelte Personalunion zwischen Kaiser und preußischem König und zwischen Reichskanzler und preußischem Außenminister die auswärtige Politik des Reiches. Es verfügte im Krieg über die gesamte bewaffnete Macht desselben. Die Reichsexekution, die der Bundesrat beschloß, führte der Kaiser aus. Weil der Kaiser aber in Personalunion mit dem preußischen König verbunden war, konnte sich die Exekution tatsächlich niemals gegen den Hegemonialstaat richten, denn es war nicht anzunehmen, daß der preußische König die Reichsstrafe in seinem eigenen Lande vollziehen würde. Alle übrigen deutschen Staaten gemeinsam vermochten also im Ernstfall nichts gegen

3) Vgl. O. Becker a. a. O. S. 11.
4) Vgl. Joh. Haller, Bundesstaat oder Einheitsstaat, S. 24.
5) S. Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. II, S. 317.

ein widerspenstiges Preußen zu unternehmen. Andererseits bürgte die Personalunion aber wieder dafür, daß der König von Preußen nie eine Politik treiben würde, gegen die der Kaiser im Namen des Reichs Einspruch erheben mußte.

Auch die Bedeutung des Reichskanzleramtes beruhte auf seiner Verbindung mit dem des preußischen Ministerpräsidenten und des preußischen Ministers des Auswärtigen. Denn der Kanzler als solcher hatte im Bundesrat in der Reichsgesetzgebung kein Votum, aber als auswärtiger Minister Preußens konnte er über die preußischen Stimmen verfügen und die Politik des Reiches lenken. Denn in dieser Eigenschaft instruierte er die preußischen Bundesratsstimmen[6]). Ursprünglich war im Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund der Kanzler nur als Vorsitzender des Bundesrats gedacht gewesen, der kein eigenständiges Bundesorgan, sondern als Präsidialgesandter von den Instruktionen des preußischen Außenministers abhängig sein sollte[7]). Erst durch die Verschmelzung des Kanzleramtes mit dem des preußischen Ministerpräsidenten und Außenministers erhielt jenes sein außerordentliches Schwergewicht. Der Kanzler brauchte die Macht des preußischen Staates für seine Reichspolitik. Von Preußen isoliert war er in seiner Mitarbeit an den Reichsaufgaben gehemmt[8]). Bismarck hatte diese Erfahrung gemacht, als er vom Dezember 1872 bis November 1873 das Amt des preußischen Ministerpräsidenten niederlegte. Der Versuch mißlang, trotzdem er die wichtigeren Befugnisse des Außenministers behielt, wie er 1877 selbst bekannte[9]). Diese Personalunion wurde aber auch zugleich ein Mittel, um vom Reich aus den preußischen Partikularismus eindämmen zu können.

Die enge verfassungsrechtliche Verflechtung von Reich und Preußen offenbarte jedoch auf der anderen Seite auch alle vorhandenen Gegensätze zwischen den beiden Partnern. Den preußisch-österreichischen Dualismus hatte der Frieden von Prag beseitigt; im Bismarckschen Reich entwickelte sich durch das Nebeneinander der zwei großen Staatsorganisationen ein preußisch-deutscher Dualismus. Preußen, der Schöpfer des neuen Reichs mußte sehen, wie seine Schöpfung mit jedem Jahr mehr erstarkte und bald danach strebte, ein selbständiges Staatsleben zu führen und den

6) Vgl. H. Goldschmidt, Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung, S. 325.

7) Vgl. Bismarck, a. a. O. Bd. X, S. 349 ff.

8) Vgl. O. Becker, a. a. O. S. 16.

9) Vgl. Bismarck, a. a. O. Bd. XI, S. 496.

einzelstaatlichen Wettbewerb auszuschalten. Das aber zwang wiederum Preußen in die Verteidigungsstellung. So wurde eine Spannung erzeugt, die sich immer wieder in Reibungen und Konflikten entlud.

Mit dieser Zweipolitik des deutschen Staatslebens mußte sich Bismarck auseinandersetzen. Im ersten Jahrzehnt seiner Kanzlerzeit versuchte er den Dualismus vom Reich aus zugunsten des Reichs zu überwinden. Es war die Zeit der Bundesgenossenschaft zwischen Bismarck und dem von den liberalen Parteien beherrschten Reichstag. Beide wollten die Stärkung der Reichsgewalt, und sei es auch auf Kosten Preußens. Goldschmidt weist in seinem Buch „Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung" auf Grund neuen Aktenmaterials auf die vielen Versuche hin, die immer wieder von Bismarck gemacht wurden, um den Primat des Reichs zu garantieren. Sein Ziel war nach Goldschmidts Meinung eine Reichseinheit, die sich nur solange der bewährten Institutionen preußischer Staatlichkeit bediente, wie das Reich noch nicht genügend gefestigt und ausgebaut war. Daher war Bismarcks Politik der siebziger Jahre — so meint Goldschmidt — ein reichspolitischer Unitarismus. Im Gegensatz dazu sieht O. Becker in seinem Buch „Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung" gerade die Bestrebungen dieser Zeit als hegemonialen Unitarismus an. Nach seiner Ansicht wollte Bismarck, daß Preußen als das „einheitsstaatliche Deutschland" das „bundesstaatliche Deutschland" beherrschen und darum im Vollbesitz seiner Souveränität erhalten werden sollte. Nach ihm war Bismarcks Ziel „Preußens Disposition über die Kräfte Deutschlands"[10]).

War es aber in Wahrheit nicht umgekehrt? Das Reich war gegründet, und wenn auch die Verwirklichung des Einheitsstaates noch in weiter Ferne lag, so war die Richtung doch angegeben. Alles kam auf eine ruhige, organische Weiterentwicklung unter zielbewußter Führung an. Nicht durch Gewaltpolitik, sondern durch kluge Maßnahmen zur rechten Zeit konnte das Reichsgebäude von 1871 ausgebaut werden. Schon 1877 erkannte der sächsische Gesandte in Berlin, O. von Nostitz-Wallwitz diesen Weg für das Reich, als er am 18. März schrieb: „Die neuere geschichtliche Entwicklung der Dinge in Deutschland drängt zur Zentralisation der Kräfte und der politischen Einrichtungen und muß mit Naturnotwendigkeit die allmähliche Absorption der Einzelstaaten zur Folge haben"[11]).

---

10) S. O. Becker, a. a. O. S. 18.
11) S. H. Goldschmidt, a. a. O. S. 164.

Schließlich aber scheiterten Bismarcks Versuche, die politischen Konfliktsmöglichkeiten des preußisch-deutschen Dualismus zu beseitigen. Den letzten Stoß zur Aufgabe der unitarischen Politik gab das Mißlingen des Plans einer Reichsfinanzverwaltung 1877—78. Das preußische Finanzministerium sollte zur Preisgabe seines partikularistischen Standpunktes bewogen und die Verwaltung seines Ressorts vom Reich übernommen werden[12]). Dieser Versuch mußte fallen gelassen werden, da Preußen und auch der Reichstag erfolgreichen Widerstand leisteten.

Bismarck erkannte, daß die Beseitigung des Dualismus im Reich auf dem bisher verfolgten Weg unmöglich war und suchte darum dieses Problem auf andere Weise zu lösen. Seine Politik von 1879—90 stand, wie Erich Kaufmann es zuerst aussprach, unter dem Zeichen des „Bündischen Unitarismus"[13]). Er griff zu dem zweiten Faktor seines Systems und arbeitete nun mit den föderativen Kräften gegen den Parlamentarismus, aber nicht gegen das Reich. In den Vordergrund trat der Bundesrat, das föderative Reichsorgan. Aber auch hierdurch mußte und sollte letzten Endes eine unitarische Wirkung erzielt werden, denn das Reich blieb Zweck und Ziel der Bismarckschen Politik.

Unter Bismarcks Nachfolgern aber unternimmt niemand mehr einen Versuch, die gefahrvolle Spannung zwischen Reich und Preußen prinzipiell zu beseitigen. Sie sind nicht fähig Preußen gegenüber energischen Widerstand zu leisten. Nur dann und wann, wenn der preußische Ressorteinfluß allzu stark zu werden droht, wehren sie sich mit notdürftigen Hilfsmitteln. Dagegen fühlt sich der altpreußische Partikularismus zu dem Versuch berechtigt, die Reichspolitik nach preußischen Gesichtspunkten zu orientieren. Ein ungehemmter preußischer Partikularismus setzt ein, der umso zäher und eigensinniger ist, je mehr er seine innere Berechtigung verliert. Der Ausbau der Reichsämter hatte den Aufgabenkreis der preußischen Ressorts erheblich beschränkt, aber umso partikularistischer gebärdeten sie sich in dem enger gezogenen Rahmen. Ihr Einfluß auf das Reich war groß, da sie verwaltungstechnisch eine ganz andere Erfahrung hatten und den jungen Aemtern des Reichs als Vorbild dienten. Die Reichsaufsicht wurde faktisch zur preußischen Kontrolle über die anderen Gliedstaaten, sobald Preußen auf die zu beaufsichtigende Reichsstelle Ein-

12) Vgl. H. Goldschmidt a. a. O. S. 41 ff.
13) S. E. Kaufmann, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, S. 36.

fluß gewann[14]). So ist die Vorkriegszeit beherrscht von dauernden Konflikten.

Indessen erstarkten doch, allen preußischen Abwehrbemühungen zum Trotz, die Machtmittel des Reichs auf die Dauer immer mehr. Durch den Eintritt Deutschlands in die Weltpolitik erhielt das Reich neue Aufgaben, die ihm kein Gliedstaat mehr streitig machen konnte. Es übernahm den Schutz des Außenhandels, die Kolonial- und Flottenpolitik. Auch im Innern erweiterte es seinen Aufgabenkreis. Die Reichsämter wurden allmählich zu großen Behörden und drängten ihre Lehrmeister, die preußischen Staatsämter in den Hintergrund. Die Entwicklung neigte immer mehr dahin, aus den selbständigen Reichsämtern schließlich verantwortliche Reichsministerien zu machen. Dem kam die wachsende Bedeutung des Reichstags entgegen. Er setzte sich als unitarischer Faktor durch, und sein Ansehen wuchs weit über die Einzellandtage, auch über den preußischen hinaus[15]). Immer öfter beriet der Reichskanzler direkt mit den Parteien des Parlaments über die Gesetzesvorlagen. Es kommt unter Bülow so weit, daß der Kanzler, trotzdem die Verfassung formell nicht geändert wird, praktisch doch bei seinen politischen Maßnahmen die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag berücksichtigen muß. Er kann ohne die parlamentarische Majorität keine erfolgreiche Politik mehr treiben.

Auch Preußen gegenüber änderte sich die Stellung des Reichskanzlers. Zwar blieb die Personalunion zwischen ihm und dem preußischen Ministerpräsidenten und Außenminister mit Ausnahme der Aemtertrennung unter Caprivi 1892—94 beibehalten, aber das entscheidende Amt wurde doch mehr und mehr das des Reichskanzlers. Entsprechend der weitausgedehnten Personalunion zwischen Reichsstaatssekretären und den preußischen Ministern waren die preußischen Bundesratsvertreter großenteils Mitglieder der Reichsämter, sodaß das Instruktionsrecht des preußischen Außenministers praktisch unwichtig wurde. Diese Bundesratsbevollmächtigten trieben im Einverständnis mit dem Kanzler im Bundesrat Reichspolitik. Die Sachverknüpfung der beiden Zentralverwaltungen führte dahin, daß der Reichskanzler, wenn starke Gegensätze zwischen Preußen und Reich bestanden, mittels der zu preußischen Ministern ernannten Staatssekretäre des Reichs in den Sitzungen des kollegialen preußischen Mini-

14) Vgl. H. Triepel, Die Reichsaufsicht, S. 711.
15) Vgl. O. Becker, a. a. O. S. 23.

steriums die preußischen Bundesratsstimmen im Reichssinn gewann[16]). Er trieb mit Reichskräften durch die „Staatssekretarisierung" über Preußen hinweg Reichspolitik.

Der Reichsgedanke erweist sich also lebenskräftig und zukunftsreich und drängt die Macht des preußischen Staates, dessen außenpolitische Verdienste in Vergessenheit geraten sind, zurück. Das Reich schafft sich in seinem Arbeitskreis eigene Erfolge, die allen gleichmäßig zugute kommen sollen. Den wirtschaftlichen und industriellen Aufschwung erlebt das ganze Reichsvolk mit. Gleichzeitig aber sieht es auch durch die Entwicklung zu einer neuen Gesellschaftsordnung neue Gegensätze heraufziehen. Nicht mehr das Problem Reich und Einzelstaaten steht im Vordergrund des Interesses. Sondern um die Jahrhundertwende werden die sozialen Unterschiede und Gegensätze zwischen dem agrarischen Osten und dem industriellen Westen immer augenfälliger. Breite Schichten empfinden nicht mehr so sehr den Main, sondern vielmehr die Elbe als die Trennungslinie im deutschen Staatsraum. Insbesondere ergreift dieser Ost-Westgegensatz Preußen. Schon während des 19. Jahrhunderts war im preußischen Westen der liberale Gegenspieler zum konservativen Osten aufgetreten[17]). Durch die Ausbreitung der Industrie im Rhein- und Ruhrgebiet lebt hier erneut ein fortschrittlicher Geist auf, der, nun proletarisch eingestellt, wieder in Kontrast zu dem Altpreußentum der Ostprovinzen gerät.

Ehe aber das Reich die Konfliktsmöglichkeiten mit den Einzelstaaten und wohl auch schließlich mit Preußen ganz beseitigen konnte, kam das außenpolitische Verhängnis über Deutschland. Der Weltkrieg nahm alle Kräfte und Gedanken des Volkes wie des Staates in Anspruch und forderte Opferbereitschaft von allen. So mußte Deutschland 1914 mit einer reformbedürftigen Verfassung und vielen inneren Unstimmigkeiten in den Krieg ziehen[18]). Im Anfang dieser Zeit aber erlebte das Bismarcksche Reich die wunderbarste Zusammenfassung seiner Kräfte zu einer höchsten Einheit. Das ganze deutsche Volk von Ost bis West, von Nord bis Süd kannte in den Augusttagen 1914 nur einen Wunsch, Deutschland zu dienen. Hier erfuhr der Bismarcksche Reichsgedanke seinen höchsten Triumph.

16) Vgl. H. Goldschmidt, a. a. O. S. 121.
17) Vgl. H. Preuß, Staat, Recht und Freiheit, S. 200 ff.
18) Vgl. Fr. Hartung, Preußen und das Reich seit 1871, S. 22 und H. Goldschmidt, a. a. O. S. 131.

2. Kapitel.

Das Reich und die Einzelstaaten im Weltkrieg.

Als am 4. August 1914 der Reichstag einstimmig und ohne Debatten die durch den Krieg erforderlich gewordenen wirtschafts- und finanzpolitischen Gesetzesvorlagen der Regierung annahm und die Kriegskredite bewilligte[19]), schien nicht nur in diesem Hause der Burgfriede geschlossen zu sein. Auch die Gegensätze zwischen Reich und Preußen und unter den Reichsgliedern selbst waren durch den gewaltigen Druck der Ereignisse ausgelöscht. Denn in der Begeisterung der ersten Kriegstage und dem Verteidigungswillen gegen die feindlichen Bedrohungen an allen Grenzen fühlte sich jeder deutsch und nur deutsch. Wenn also Frankreich gerade in jenen Tagen annahm, daß Bayern sich aus dem Reichsverband gelöst habe[20]), weil eine Verordnung vom 31. Juli 1914, die aber auf einer Bestimmung des Vertrages mit Bayern vom 5. November 1870[21]) fußte, sagte: „Das Reichsgebiet ausschließlich der königlich-bayerischen Gebietsteile wird hierdurch in Kriegszustand erklärt"[22]), so hatte es niemals weniger Berechtigung zu diesem Glauben. Im übrigen bezog sich, wie dieselbe Vertragsbestimmung sagt, diese Verordnung nur auf die Zeit bis zur Mobilmachung. Von diesem Augenblick an gab es auch de jure nur noch *ein deutsches* Heer unter dem Oberbefehl des Kaisers.

Wenn aber Deutschland sich gegen eine so große Uebermacht von Feinden siegreich behaupten wollte, hätte es auch über eine wohlgeordnete innenpolitische Organisation verfügen müssen. In den ersten Kriegsmonaten werden allerdings die verfassungspolitischen Fragen noch nicht aktuell. Alle inneren Probleme, die auf Lösung harren, sind in dieser Zeit noch zurückgedrängt. Je länger jedoch der Krieg dauerte, und je größere Opfer er forderte, desto nachteiliger machten sich die Uebelstände bemerkbar, und die Reformversuche, die man daraufhin unternahm, erschwerten durch die von ihnen hervorgerufenen innenpolitischen Kämpfe nur Deutschlands Gesamtlage.

Weil das gesamte Reich durch den Krieg finanziell stark beansprucht wird, steht die Finanzpolitik im Vordergrund des Reichs- und einzelstaat-

---

19) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session, Bd. 306, S. 8 ff.

20) Vgl. Werk des Untersuchungsausschusses, IV. Reihe, Bd. 8, S. 26.

21) Vgl. Abschnitt III, § 5, III des Vertrages.

22) S. Reichsgesetzblatt 1914, S. 263.

lichen Interesses. Das Reich muß versuchen die zur Kriegsführung erforderlichen Geldmittel in seiner Hand zu vereinen und seine finanzielle Stellung den Einzelstaaten gegenüber auszubauen. Eine Zentralisation kann in dieser Zeit auch für die Partikularstaaten nur von Vorteil sein. Die Einnahmen des Reichs haben sich seit Kriegsausbruch vermindert, da die Zölle und zum Teil indirekte Steuern durch die Unterbindung des Außenhandels und Einschränkung der inneren Produktion fortfallen. Es ist gezwungen, Kriegsanleihen aufzunehmen. Auch in den Einzelstaaten zeigt sich schnell die veränderte finanzielle Lage. Die Haushaltvoranschläge für das Etatsjahr 1915/16 sind bereits durch die im Krieg erhöhten Geldbedürfnisse auf allen Gebieten des wirtschaftlichen Lebens aus dem Gleichgewicht gekommen. Dazu kommt die veränderte militärische Situation. Die Marneschlacht ist verloren. Man muß sich nun trotz der hoffnungsvollen Heeresberichte auf einen langwierigen erschöpfenden Waffen-, Geld- und Wirtschaftskrieg gefaßt machen, für den es alle vorhandenen Energien zu sammeln gilt.

Das Reich ist also gezwungen, sich neue Finanzquellen zu erschließen. Und nun werden im Winter 1915/16 bei diesen Fragen die alten Gegensätze zwischen dem Reich und seinen Gliedern doch wieder offenbar. Denn es handelt sich um Geldangelegenheiten, Grund genug für die Einzelstaaten, ihre eigenen Steuerkompetenzen mit größter Zähigkeit zu verteidigen. Vor allem geht der Kampf um die Einführung einer direkten Reichssteuer. Der Vertreter dieses Planes ist der Reichsschatzsekretär Helfferich[23]). Es gibt erbitterte Auseinandersetzungen zwischen den Einzelstaaten, vornehmlich Preußen, Bayern und Württemberg und den Konservativen des Reichstags einerseits und der von den Sozialdemokraten hierin unterstützten Reichsregierung andererseits[24]). Die Partikularstaaten, Preußen an der Spitze, wehren sich energisch, ihre bisher festgehaltenen direkten Steuern dem Reich auszuliefern. Der preußische Finanzminister Lentze sucht zu beweisen, daß das Reich sich leichter neue Finanzquellen erschließen könne als die Einzelstaaten, die in dieser schweren Zeit nichts von ihren Einnahmemöglichkeiten entbehren können[25]). Und wie leicht könnte sich, was in der Kriegsnot dem Reich gewährt wurde, auch in

---

23) Vgl. K. Helfferich, Vom Kriegsausbruch bis zum uneingeschränkten U-Bootkrieg, S. 153 ff.

24) Vgl. zu Folgendem: Sten. Ber. des Reichstags 1916 XIII. Legislaturperiode, II. Session, Bd. 306/07, 34. — 36. und 56. — 59. Sitzung.

25) Vgl. Frankfurter Zeitung vom 20. April 1916.

späteren Jahren im Frieden weiter erhalten und dann vom Reich als Druckmittel gegen sie benutzt werden, um ihre staatliche Lebensfähigkeit zu untergraben.

Schließlich einigte man sich im Mai/Juni 1916 auf ein Kompromiß in der Steuerfrage. Es gelang Helfferich die geplante direkte Kriegsgewinnsteuer und indirekte Verbrauchs- und Verkehrssteuern durchzubringen[26]). Die von der Reichstagskommission vorgeschlagene Einkommensteuer retteten die Einzelstaaten allerdings für sich selbst, und auch einer erneuten Erhebung des Wehrbeitrages widersetzten sie sich erfolgreich, obgleich sie diesen 1912 in so viel leichteren Verhältnissen dem Reich bewilligt hatten. Aber die einmalige direkte Vermögensabgabe, zu der sich dann beide Teile verstanden, kam doch einer allgemeinen Vermögenssteuer bereits sehr nahe. Mit diesem Kompromiß setzte zwar das Reich seine ursprünglichen Wünsche nicht vollkommen durch, aber im wesentlichen hatten doch die verbündeten Regierungen und mit ihnen Preußen nachgeben müssen. Vor allem war dem Reich ein erneuter Einbruch in das vielumkämpfte Gebiet der direkten Steuern gelungen. Und die folgenden Steuergesetze von 1917 und 1918 erschlossen ihm trotz des Widerspruchs der Partikularstaaten weitere wichtige Einnahmequellen, so daß, durch die Zeitumstände bedingt, eine Verschiebung der gesamten Finanzkompetenzen zugunsten des Reichs erfolgte. Der unerfreuliche Verlauf der Verhandlungen von 1916 aber hatte sehr bald die Schwächen und Nachteile der bundesstaatlichen Verfassung in bedrohten Zeiten aufgezeigt.

Durch das Ermächtigungsgesetz vom 4. August 1914 erhielt der Bundesrat die gesamte Macht auf dem Gebiet der Wirtschaft, die im blockierten Deutschland mehr und mehr zur Lebensfrage wurde. Der patriotische Entschluß des Reichstages, sich selbst auszuschalten und dem föderativen Reichsorgan während des Krieges volle Handlungsfreiheit zu lassen, zog aber eine Reihe von Folgerungen nach sich, die dem Parlament nicht mehr erwünscht sein konnten. Zwar hatte man in den § 3 des Ermächtigungsgesetzes[27]) die Einschränkung eingefügt, daß alle Maßnahmen des Bundesrats dem Reichstag beim nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen abzuändern seien. Aber für die Praxis

26) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session, Bd. 307, S. 1506 ff.

27) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session, Bd. 306, S. 9.

war diese Klausel nur eine leere Formel, denn die in wirtschaftlich so bedrängten Zeiten schnell eintretenden Folgen und Auswirkungen der Bundesratsverordnungen konnte ein späteres Parlamentsveto doch nicht mehr rückgängig machen[28]). Durch seine Vertagung verzichtete der Reichstag außerdem auf das ihm zustehende Kontrollrecht über die Maßnahmen der kaiserlichen Regierung. Dagegen übte diese aufgrund des Belagerungszustandes und der Zensurverordnungen entscheidenden Einfluß aus.

Der Bundesrat hatte durch das Ermächtigungsgesetz eine Art Notverordnungsrecht erhalten, und die durch den Krieg entstehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten gaben ihm nur zu bald Gelegenheit es auszuüben. Die Wirkungen der Blockade auf die deutsche Wirtschaft machten sich schnell verhängnisvoll bemerkbar und erforderten in immer größerem Umfang Zwangsmaßnahmen. Um eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten gegenüber dem Reichsamt des Innern, sowie die nötige Selbständigkeit und Vollmacht für die Durchführung der ernährungswirtschaftlichen Bundesratspolitik zu garantieren, wurde im März 1915 ein eigenes Reichskommissariat zur Ausführung der Bundesratsverordnungen geschaffen und der nachmalige Reichskanzler Michaelis mit der Amtsführung desselben betraut[29]).

Die nach und nach auf allen Gebieten der Ernährungs- und Rohstoffversorgung neu entstehenden Kriegsverwaltungen wurden die ganzen Kriegsjahre hindurch ein Tummelplatz für Kompetenzstreitigkeiten und Verwaltungsübergriffe zwischen dem Reich und den Einzelstaaten. Andererseits aber brachte die Zwangswirtschaft des Krieges notwendigerweise auch eine starke Zentralisation mit sich. Um die immer knapper werdenden Vorräte an Lebensmitteln und Rohstoffen gleichmäßig zu verteilen war eine Zentrale nötig, von der aus der Ueberblick über die gesamten Verhältnisse möglich war. Diese Aufgabe konnte nur das Reich übernehmen. Während sonst überall der Verwaltungspartikularismus triumphierte, gelang es, die noch für das Wirtschaftsjahr 1915/16 durch Gesetz geschaffene Reichsgetreidestelle, der der Reichskommissar samt der 1914 gegründeten Kriegsgetreidegesellschaft eingegliedert worden war, im Mai 1916 mit den bisher nebeneinander bestehenden Reichsstellen für Kartoffeln, Fett und sonstige Lebensmittel im Kriegsernährungsamt zu ver-

---

28) Vgl. Joh. Ziekursch, Politische Geschichte des neuen deutschen Kaiserreichs, Bd. III S. 386.

29) Vgl. G. Michaelis: Für Staat und Volk, S. 270.

schmelzen. Sein Präsident von Batocki hatte als Feind der „Reichsstaatssekretarisierung“[30]) Preußens und als Befürworter der preußischen Verwaltungshoheit auf seine Ernennung zum preußischen Minister verzichtet[31]). Aber sehr bald mußte er entdecken, daß er nur mit den Befugnissen eines Reichsamts ohne den Rückhalt in Preußen nicht sein Ziel erreichen konnte. Denn Batocki verfügte ja zur Ausführung der Verordnungen über keine reichseigene Verwaltung, sondern war auf Gnade und Ungnade den einzelstaatlichen Organen ausgeliefert. Und der Kampf mit der preußischen Verwaltung war der härteste. Denn durch die Unabhängigkeit der preußischen Landräte vom Reich konnte es vorkommen, daß diese die Anordnungen des Reichs über die Nahrungsmittelwirtschaft oft in einer Weise ausführten, die den Absichten des Reichs zuwiderlief[32]). So hatten die zuständigen preußischen Ressortminister durch die Kollegialverfassung des Staatsministeriums die Möglichkeit, mit Hilfe der preußischen Landräte die Ernährungspolitik des Reichs zu paralysieren[33]). In den anderen Staaten aber wurden Klagen laut über die Durchführung der Nahrungsmittelverordnungen in Preußen. Dort verstände man es, wie der Süddeutsche Friedrich Payer behauptete, sich die Zwangsmaßnahmen nach eigenem Geschmack herzurichten, während man in den übrigen Teilen Deutschlands töricht genug sei, die vom Vaterland geforderten Opfer in all ihrer Schwere zu bringen[34]). Dagegen war wiederum der Preuße Michaelis der Meinung, „daß Preußen die Hauptlast .. tragen mußte“[35]), weil der Reichseinfluß auf Preußen am stärksten war und die anderen Einzelstaaten durch ihre größere Entfernung von Berlin eine „gewisse Sonderexistenz“ durchsetzen konnten, die zum Vorteil ihrer Volksernährung gereichte.

In Preußen selbst führten die Streitigkeiten und Uebergriffe der einzelnen Ressorts untereinander zu neuen Schwierigkeiten. Batocki kam darum bald zu der Einsicht, daß er doch, um seine Aufgaben reibungslos erfüllen zu können, auch preußischer Staatsminister werden müßte[36]).

---

30) Vgl. H. Goldschmidt, a. a. O. S. 118.
31) Vgl. H. Goldschmidt, a. a. O. S. 352.
32) Vgl. Kritik an der Exekutive der Kriegswirtschaft, Sten. Ber. des preuß. Herrenhauses, Session 1916/18. 19. Sitzg. Sp. 479 ff.
33) Vgl. O. Becker, a. a. O. S. 29 f.
34) Vgl. Fr. Payer: Reich und Einzelstaaten, Frankfurter Zeitung vom 23. April 1916.
35) S. G. Michaelis, a. a. O. S. 289.
36) Vgl. H. Goldschmidt a. a. O. S. 352.

Gleichzeitig wollte er mit den Befugnissen eines „einheitlichen Leiters des Ernährungswesens in Preußen"[37]) ausgestattet werden. Es gelang ihm nicht. Um aber wenigstens die Kompetenzkonflikte zwischen Innen-, Landwirtschafts- und Handelsministerium zu beseitigen und den Geschäftsgang zu vereinfachen, ernannte das Staatsministerium trotz des Widerspruchs der drei Ressorts Mitte Februar 1917 Michaelis zum königlich-preußischen Staatskommissar für Volksernährung[38]). Dieses Amt wurde also nicht mit dem des Präsidenten des Kriegsernährungsamtes verbunden. Man wollte Rücksicht auf die anderen Einzelstaaten nehmen, die fürchteten, daß sich Preußen durch diese Personalunion der Reichsaufsicht entziehen, sie dagegen die anderen Staaten umso deutlicher spüren lassen könne[39]).

Als aber Michaelis Reichskanzler wurde, setzte er auf Grund der von ihm in dem abgetrennten preußischen Amt gemachten Erfahrungen die Personalunion zwischen dem Reichsamt und dem Staatskommissariat durch. Von Waldow, sein Nachfolger in Preußen, übernahm im Juli-August 1917 beide Aemter zusammen und wurde gleichzeitig preußischer Staatsminister. Aber wenn auch die Zusammenlegung der Aemter wirtschaftspolitische Erleichterungen brachte, so blieb es doch weiterhin dringend erforderlich, eine reichseigene Verwaltung oder zum wenigsten einen entscheidenderen Reichseinfluß auf die Exekutivorgane in den Einzelstaaten zu schaffen. Denn die Zentralisationsbestrebungen des Reichs während des Krieges waren lediglich vorübergehende Einrichtungen, die nur Reichsfanatiker verewigen wollten.

So war das Grundübel der inneren Verhältnisse immer wieder die Möglichkeit einer verschiedenen Interpretierung der Reichsgesetze durch die partikularstaatlichen Verwaltungen und die Ausnutzung der verwaltungstechnischen Mittel zum Vorteil der Bundesstaaten. Selbst liberale Reichsgesetze konnten schließlich nach der Bearbeitung durch einzelstaatliche Beamte eine bewußt konservative Auswirkung erlangen[40]). 1916 klagte Hugo Preuß darüber, daß die Verwaltungspraxis so weit hinter

---

37) S. G. Michaelis, a. a. O. S. 290.
38) Vgl. G. Michaelis a. a. O. S. 290 f.
39) Vgl. H. Goldschmidt, a. a. O. S. 119.
40) Das war z. B. schon durch die preußisch-konservative Anwendung des Vereinsgesetzes von 1908 bewiesen worden, und im Kriege zeigte es sich besonders in der Handhabung der Ernährungspolitik. (Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session, Bd. 306, S. 518 ff.).

den Absichten des Gesetzgebers zurückbleibe[41]). Das Reich hatte zwar das Beaufsichtigungsrecht und verfügte als Zwangsmittel über die Reichsexekution. Aber es war doch, wie auch Preuß meinte[42]), undenkbar und im Kriege sowieso nicht möglich, bei den häufigen kleinen Konflikten sofort zu dieser letzten Maßnahme zu greifen, die auf Preußen überhaupt keine Anwendung finden konnte. Außerdem stand ja das Beschlußrecht für eine Exekution den verbündeten Regierungen selbst zu, die wahrscheinlich im Ernstfall zusammen gegen das Reich stehen und den bedrohten Staatsgenossen verteidigen würden. Denn indem sie das Interesse des einen vertraten, schützten sie auch ihr eigenes.

Reichsregierung und Reichstag waren in diesen Fragen ohnmächtig. Kamen Klagen vor das Parlament über die falsche Anwendung von Reichsgesetzen in den Einzelstaaten, so konnte die Regierung, selbst beim besten Willen die Uebelstände zu ändern, nur ausweichende Antworten geben. Sie war nicht in der Lage, die Exekutivorgane nach ihrem Sinn zu lenken. Und doch konnte man erst dann, wenn es dem Reich gelang, den Verwaltungspartikularismus, vornehmlich den preußischen zu überwinden, eine Besserung erhoffen. In Preußen schien die Personalunion des Kanzlers mit dem Ministerpräsidenten ein Einvernehmen mit dem Reich zu sichern. In Wirklichkeit aber wurde der Ministerpräsident, der keine so starke Persönlichkeit wie Bismarck mehr war, in dem kollegialen Staatsministerium doch oft gezwungen, sich den Ansichten der Ressortminister zu fügen. Unter dem Schlagwort der „Neuorientierung"[43]) verlangte deshalb Hugo Preuß 1916, daß der preußische Ministerpräsident im Staatsministerium dieselbe ausschlaggebende Stellung erhalten sollte, wie er sie als Kanzler innerhalb des Reichsapparates innehatte. „Das heißt: Wiederherstellung des preußischen Staatskanzleramtes in Realunion mit dem Amte des Reichskanzlers"[44]). Diese Reform war nach Preuß' Meinung leichter durchzuführen und doch ebenso entscheidend für die Neugestaltung der inneren Verhältnisse wie die ebenfalls von ihm geforderte preußische Wahlreform, „falls sie nicht gar die Voraussetzung für jene wie für jede gründliche Reform in Preußen sein mag"[45]).

41) Vgl. H. Preuß: Neuorientierung der inneren Verwaltung, in: Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland 1916, S. 163 ff.

42) Vgl. H. Preuß, a. a. O. S. 167.

43) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, XIII. Legislaturperiode, II. Session, Bd. 306, S. 48.

44) S. H. Preuß, a. a. O. S. 170.

45) Ebenda.

Auch Friedrich Meinecke[46]) und Gerhard Anschütz[47]) forderten während des Krieges, daß der Reichskanzler in Preußen über den übrigen Ministern stehen sollte. Sie betonten, daß gerade in so außerordentlichen Notzeiten nur sein Wille in der preußischen Staatsregierung herrschen dürfe, um die Wünsche des Reichs durchzusetzen. Bismarck allerdings hatte es verstanden, auch ohne gesetzliche Festlegung die Stellung eines preußischen Staatssekretärs einzunehmen und sowohl Preußen wie das Reich nach seinen Absichten zu beherrschen. Weil das aber bei seinen Nachfolgern nicht mehr möglich war, wurde ein staatsrechtlicher Umbau der Präsidialstellung erforderlich. „Der Reichskanzler muß, wie sein Herr der wahre, gekrönte König ist, zum ungekrönten König von Preußen erhöht werden"[48]). Jedoch wußten die Verfechter dieser Forderung, daß die von ihnen vorgeschlagene Umgestaltung unbefriedigend und halb blieb, so lange nicht die Heterogenität des Reichs- und Preußenparlaments durch die Abänderung des preußischen Wahlrechts beseitigt wurde. Denn von den „drei Bollwerken"[49]), mit deren Hilfe Preußen seine Hegemonialstellung verteidigte: der kollegialen Verfassung des Staatsministeriums, dem preußischen Beamtentum und dem Dreiklassenwahlrecht bedeutete das letztere für sie die schlimmste Belastung der Reichspolitik.

Schon vor dem Weltkriege hatte das preußische Wahlrechtsproblem die Innenpolitik des Reichs beschäftigt. Seit in den neunziger Jahren die Parteien des Reichstags größere Bedeutung im politischen Leben zu erhalten begannen, machte sich der Gegensatz zwischen ihm und dem preußischen Abgeordnetenhaus noch deutlicher als vorher bemerkbar. Hier ein Parlament, auf demokratische Weise gewählt, das die politischen Stimmungen Deutschlands widerspiegeln konnte und in sich all die „Kräfte der Bewegung"[50]) aufnahm, die im Reich lebendig waren. Dort eines, dessen konservative Abgeordnete sich unbekümmert um die Strukturwandlungen des preußischen Staates kraft des Dreiklassenwahlrechts zu seinem exklusiven Beherrscher zu machen suchten. Sie repräsentierten bewußt die „Kräfte der Beharrung"[51]), so daß sich die Antinomie zwischen

46) Fr. Meinecke: Die Reform des preußischen Wahlrechts, Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, Bd. V 1917, S. 1 ff.
47) G. Anschütz: Die preußische Wahlreform, Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, Bd. V, 1917, S. 273 ff.
48) S. G. Anschütz, a. a. O. S. 285.
49) S. Fr. Meinecke, a. a. O. S. 15.
50) S. Fr. Hartung: Preußen und das Reich seit 1871, S. 14.
51) S. Fr. Hartung, a. a. O. S. 14.

der nationalen und parlamentarischen Entwicklung des Reichs und dem preußischen Konservatismus verschärfen mußte[52]).

Selbstverständlich trug dieser Zustand nicht dazu bei, die politischen Gegensätze zwischen Preußen und den demokratischeren Südstaaten zu mildern, denen es unfaßlich erschien, daß im größten Staat des Reichs ein so plutokratisches, antisoziales Wahlrecht bestehen bleiben sollte. Sie empfanden den preußischen Gegensatz zum Reichstagswahlrecht umso störender, als sie zwar nicht alle dieses selbst, aber doch ein ihm mehr oder weniger angenähertes besaßen. Selbst bei indirekten Systemen hatten doch ihre Staatsbürger Preußen gegenüber den Vorzug, geheim wählen zu können, und nirgends bestimmten Besitz und Vermögen so ausschließlich die Zusammensetzung der Wählerschaft. Es drohte die ernste Gefahr, daß der Süden einem Reich, das er von dem Preußen des Dreiklassenwahlrechts beherrscht wußte, entfremdet wurde.

Es lag also im Interesse des Reichs, selber in Preußen auf eine Reform zu drängen. Tatsächlich gab Bülow 1908, um die liberalen Parteien für seine Reichspolitik zu interessieren, den Anstoß zu einer preußischen Wahlreform. Allerdings blieb es bei der Ankündigung durch die Thronrede des Königs von Preußen. Der heftige Widerstand des konservativen Altpreußentums war stark genug, nicht nur den Bülowschen Plan im Keim zu ersticken, sondern auch die von Bethmann-Hollweg 1910 in bescheidenen Grenzen versuchte Reform[53]) unmöglich zu machen.

Im Kriege, unter den veränderten Bedingungen erwies es sich als doppelt schwierig, daß die Reichsleitung im Reich und in Preußen mit zwei so verschiedenartig zusammengesetzten Parlamenten rechnen mußte. Während sich im Reichstag eine reformfordernde Gemeinschaft aus Sozialdemokraten und Fortschritt bildete, herrschte in Preußen weiterhin die konservative Schicht. Bei jeder politischen Erörterung geriet der Reichskanzler mit dem einen oder anderen Hause in Widerspruch, weil er nicht zugleich die unitarisch-liberalen Forderungen im Reichstag und die partikularistisch-konservativen in Preußen befriedigen konnte. Erschwert wurde diese Situation durch die außerordentlich große Macht der preußischen Kammern über ihre Regierung[54]). Weil die Konservativen

---

52) Vgl. O. Becker, a. a. O. S. 94.

53) Bethmann-Hollweg wollte ein direktes Wahlrecht, das neben dem Einkommen Kommunal- und Staatsdienste und höhere Bildung durch Zusatzstimmen begünstigte.

54) Vgl. Cl. von Delbrück: die wirtschaftliche Mobilmachung in Deutschland 1914, S. 39.

über eine Mehrheit im Abgeordneten- und Herrenhaus verfügten, und weil vor allem die preußischen Verwaltungsbeamten und Landräte fast ausschließlich konservativ waren, konnten sie auf die Staatsregierung einen Druck ausüben und sie ihren Wünschen gefügig machen.

Ende 1914 war zwar von Bethmann-Hollweg erneut ein Versuch unternommen worden, die Uebelstände abzuschaffen. Der preußische Innenminister von Loebell hatte auf sein Geheiß einen Reformplan ausgearbeitet[55]). Aber seine Absicht, nach dem Krieg ein Pluralwahlrecht einzuführen, hätte im Grunde garnichts an den bestehenden Verhältnissen geändert. Sollte die Reform überhaupt zweckvoll sein, dann konnte nur die Uebertragung des Reichstagswahlrechts auf Preußen in Frage kommen. Dem jedoch widersetzte sich die Krone[56]). Außerdem war wegen des Burgfriedens an eine ernsthafte Beratung der Wahlrechtsfrage im Parlament vorläufig nicht zu denken.

Immerhin sicherte sich der König von Preußen den drängenden Linksparteien gegenüber die Initiative zur Inangriffnahme der Reform[57]). In der Thronrede vom Januar 1916 versprach er, allerdings nur in allgemein gehaltenen Versicherungen, die Wahlreform nach Beendigung des Krieges. Aber dieses Versprechen genügte nicht mehr, als sich der Krieg immer länger hinzog und die Aussichten auf den erträumten Siegfrieden immer geringer wurden. Der Krieg verlangte ungeheure Opfer. Er beanspruchte alle Kräfte, auch die des letzten Mannes. Darum aber wuchs im Volk der Wunsch, auch in einer friedlicheren Zukunft diesem letzten Mann aktiven Anteil am Schicksal des Staates zu verschaffen. Die heimkehrenden Soldaten würden sich nicht mehr in Wähler erster, zweiter und dritter Klasse einteilen, sich nicht mehr mit einem plutokratischen Wahlsystem abfinden lassen, das ein Hohn auf alle Reden vom gleichen Dienst am Vaterlande geworden wäre. Zudem barg das Dreiklassenwahlrecht die Gefahr in sich, daß die Kriegsgewinnler, die nichts geopfert, wohl aber sich indessen reich gemacht hatten, mit Hilfe ihres Geldes in die erste Wählerklasse aufrücken und dann das entscheidende Wort in Preußen mitsprechen könnten, während die Frontkämpfer nach wie vor keinen Einfluß gewännen[58]).

---

55) Vgl. Werk des Untersuchungsausschusses, Bd. 7, I, S. 229 ff.
56) Vgl. Werk des Untersuchungsausschusses, Bd. 7, I, S. 230.
57) Vgl. Joh. Ziekursch, a. a. O. S. 392.
58) Vgl. Max Weber: Wahlnotsgesetz des Reiches, Frankfurter Zeitung vom 28. März 1917.

Bis 1917 blieb noch alles ruhig. Aber dann rücken plötzlich zugleich die Probleme um das preußische Wahlrecht, um Demokratie und Parlamentarismus in den Vordergrund und ergreifen weite Kreise des Volkes und die Parteien mit so großer Heftigkeit, daß an ihnen der ohnehin schon erschütterte Burgfriede endgültig in sich zusammenbricht. Die ersten Konflikte entstehen in Preußen bei der Einbringung des preußischen Fideikommißgesetzentwurfs im Januar 1917. Es war nicht klug, das gab auch Bethmann-Hollweg zu[59]), diese Gesetzesvorlage gerade jetzt zu beraten und dadurch die sozialen Gegensätze neu aufzudecken und zu verschärfen, während die Masse des Volkes, die jahrelang vergeblich um eine positive Mitwirkung am Staatsleben gekämpft hatte, mit ihren Wünschen zurückstehen sollte. Sie mußte umso mehr befremdet sein, als ja gerade diejenigen das Fideikommißgesetz im Kriege zur Verhandlung brachten, die jede politische Reform unter dem Vorwand, daß der Burgfriede gewahrt werden müsse, bis zum Frieden aufgeschoben wissen wollten.

Dazu kamen die Einwirkungen von außen. Unmittelbar nach der Kanzlerrede im preußischen Abgeordnetenhaus am 14. März 1917, in der sich Bethmann-Hollweg auch gegen den Widerstand der Konservativen zu Reformmaßnahmen bereit erklärte, um die Einmütigkeit des kämpfenden Volkes zu sichern[60]) — gelangte die Nachricht vom Ausbruch der russischen Kerenski-Revolution nach Deutschland. Durch die allerdings getäuschte Hoffnung, daß Rußland unter diesen Umständen um Frieden nachsuchen würde, vertiefte sich die hier und da in Deutschland bemerkbar werdende Kriegsmüdigkeit. Die linksstehenden Parteien aber benutzten die russische Revolution, um das durch die Ernährungsschwierigkeiten des Winters 1916/17 erschöpfte Volk innerlich zu entzweien und politisch zu verwirren[61]). Aus dieser Lage zog auch der Reichskanzler den Schluß, daß mehr als vorher, ungeachtet aller Warnungsrufe der Konservativen, sofortige maßvolle Reformen notwendig seien, wenn man die revolutionäre Gefahr von den Grenzen Deutschlands fernhalten wollte[62]).

Die Freunde einer grundlegenden Aenderung der bestehenden Ver-

---

59) Vgl. Bethmann-Hollweg: Betrachtungen zum Weltkriege, II. Teil, S. 171 ff.

60) Vgl. Sten. Ber. des preußischen Abgeordnetenhauses, XII. Legislaturperiode, 3. Session 1916/17. 81. Sitzung, Sp. 5255 ff.

61) Vgl. Prinz Max von Baden: Erinnerungen und Dokumente, S. 106.

62) Vgl. Bethmann-Hollweg, a. a. O. S. 174.

fassungsverhältnisse wünschten für Preußen das Reichstagswahlrecht[63]). Und es lag nahe, darüber hinaus zu verlangen, daß dieses Wahlrecht auch in allen anderen Gliedstaaten eingeführt werde. Aus linksstehenden Arbeiterkreisen erhob man anläßlich des Aprilstreiks 1917 diese Forderung[64]). Wer, soweit es praktisch möglich war, die homogene Besetzung aller deutschen Parlamente erreichen wollte, durfte sich nicht auf irgendwelche Kompromisse für die preußische Reform einlassen, sondern mußte das Reichstagswahlrecht für ganz Deutschland verlangen.

Im Februar/März 1917 ließ die Verteidigung des preußischen Fideikommißgesetzentwurfes durch die Konservativen und die Opposition der Linksparteien die Gegensätze zwischen dem preußischen Landtag und der durch Kriegszielpolitik und Friedensresolution entstandenen Reichstagsmehrheit (Mehrheitssozialisten, Linksliberale und Zentrum) offen aufeinanderprallen[65]). Die Fragen der Neuorientierung traten in den Vordergrund des Interesses. Da von Preußen aus keine Reformmaßnahme zu erwarten war, wollte der Reichstag von sich aus die Initiative ergreifen. Er faßte es als seine Pflicht auf in dem Augenblick, da im Namen des Reichs Krieg geführt wurde, auch für alle seine Bürger die politischen Konsequenzen daraus zu ziehen[66]). Die Reaktion der preußischen Kammern darauf war außerordentlich heftig[67]). Sie behaupteten, formal mit Recht, die Wahlrechtsfrage sei eine innerpreußische Angelegenheit, und der Reichstag habe nicht in Dinge hineinzureden, die lediglich die Einzelstaaten angingen[68]). Indessen konnten sie nicht verhindern, daß der Reichstag am 30. März einen Verfassungsausschuß bildete[69]), auf Antrag der Links- und Mittelparteien, die das Wahlrecht als eine Frage bezeichneten, mit der sich der Reichstag und sein Verfassungsausschuß zu beschäftigen habe. Aber ein Reichseingriff, d. h. die Reform in Preußen durch ein Reichsgesetz war praktisch trotz der Kompetenz-Kompetenz unmöglich, da er die gesamte föderative Organisation des Reichsbaues erschüttert hätte. Außerdem wäre im Bundesrat die für eine solche Maßnahme erforderliche

63) Vgl. G. Anschütz: Die preußische Wahlreform, S. 307.
64) Vgl. Ph. Scheidemann: Der Zusammenbruch, S. 65.
65) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, XIII. Legislaturperiode. II. Session, Bd. 309, S. 2398, 2404.
66) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, Bd. 309, S. 2855.
67) Vgl. Sten. Ber. des preußischen Herrenhauses, Session 1916/18. Sp. 413 ff. und später Sp. 1055.
68) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, Bd. 309, S. 2404.
69) Vgl. Sten. Ber. des Reichstags, Bd. 309, S. 2932 f.

Mehrheit garnicht zustande gekommen. Allein und gegen den Bundesrat konnte der Reichstag nichts durchsetzen, solange nicht der Parlamentarismus im Reich gesetzlich fixiert war.

Immerhin geriet nun die Aktion der Wahlrechtsreform in Preußen ins Rollen, ja die immer bedrohlicher werdende militärische Lage ließ Eile im Innern erforderlich scheinen. Noch einmal verschafft sich die Krone durch die Osterbotschaft vom 7. April die Führung[70]). Aber es wird nur direkte, allgemeine und geheime, keine gleiche Wahl versprochen. Schließlich veranlaßt die Kanzlerkrise im Juli 1917 Bethmann-Hollweg, eine kaiserliche Erklärung durchzusetzen, die auch das gleiche Wahlrecht verkündet[71]). Trotzdem stürzt der Kanzler. Unter seinen Nachfolgern steht Deutschland innen- und außenpolitisch unter dem Einfluß der Obersten Heeresleitung. Der Kaiser tritt mehr und mehr in den Hintergrund, der Reichskanzler und auch die Reichstagsmehrheit müssen sich letzten Endes der Obersten Heresleitung beugen.

Der Kampf um die Wahlreform geht weiter. Das preußische Abgeordnetenhaus verteidigt erbittert seine Privilegien. Eine Kommission ändert die im Sinne der Julierklärung ausgearbeitete Regierungsvorlage ab und schlägt noch einmal ein Pluralwahlrecht vor mit Grundstimme und einer bis sechs Zusatzstimmen[72]). Dieser Entwurf wurde durch die ausschlaggebenden Stimmen der preußischen Konservativen im Abgeordnetenhaus am 4. Juli 1918 angenommen[73]). Das Herrenhaus überwies die Vorlage am 11. Juli einer Kommission[74]). Diese berichtete am 24. Oktober über ihre Arbeit. Das Herrenhaus war viel vorsichtiger in seinen Entschließungen als die zweite Kammer, mußte es sein, da sich inzwischen die gesamte Situation für Deutschland gefährlich verändert hatte. Vor allem war infolge der militärischen Niederlagen ein völliger Umschwung in der Politik der Obersten Heeresleitung eingetreten. Diese setzte sich nun für parlamentarisches Regime und gleiches Wahlrecht ein. Daraufhin entschloß sich die erste Kammer auf Anraten der Kommission am 24. Oktober für das gleiche Wahlrecht in Preußen[75]). Es war nur ein Nachgeben

70) Vgl. Bethmann-Hollweg a. a. O. S. 187.
71) Vgl. Bethmann-Hollweg a. a. O. S. 222.
72) Vgl. Anlagen zu den Sten. Ber. des preuß. Abgeordnetenhauses, Drucksachen Nr. 879 A.
73) Vgl. Sten. Ber. des preuß. Abgeordnetenhauses, XII. Legislaturperiode, 3. Tagung, Sp. 11445 ff.
74) Vgl. Sten. Ber. des preuß. Herrenhauses, Session 1916/18 Sp. 1231.
75) Vgl. Sten. Ber. des preuß. Herrenhauses, Sp. 1251 ff.

im letzten Augenblick. Es war zu spät. Das Abgeordnetenhaus kam nicht mehr dazu, seine Zustimmung zu geben. Erst nach dem Umsturz erhielten alle öffentlichen Körperschaften und damit auch das preußische Parlament das Reichstagswahlrecht am 12. November durch eine Verordnung des Rats der Volksbeauftragten[76]).

Der Reformversuch im Bismarckschen Reich war gescheitert. Die Krone aber war mehr und mehr unter den Willen und die Aufsicht der preußischen Konservativen geraten, die sie als Stütze ihres Thrones nicht entbehren konnte. Am preußischen König und deutschen Kaiser rächte sich die Handlungsweise der Konservativen. Durch ihr Zögern und ihre verständnislose Ablehnung jeder wirklichen Reform hatten sie breite Schichten des Volks tief enttäuscht und zu Feinden der Dynastie und der bestehenden Staatsform gemacht.

Sachlich und gefühlsmäßig eng mit der Wahlrechtsfrage verknüpft war die Forderung nach Parlamentarisierung der Reichsregierung. Da Preußen jener Reform entgegentrat, war es verständlich, daß es auch die Verfassungsänderung im Reich verhindern wollte. Andererseits hätte ein Umbau des preußischen Wahlrechts allein, ohne die Einführung des parlamentarischen Reichsregimes die Anhänger der staatsrechtlichen Reformen damals auch nicht befriedigt. Denn der Reichstag konnte seine Mehrheitsbildungen doch nicht voll und regelmäßig ausnutzen, sondern blieb in seinen Erfolgen immer abhängig von der Gunst der Umstände, solange ihm die Abhängigkeit einer verantwortlichen Regierung nicht gesetzlich garantiert war.

Die Parlamentarisierung wurde zwar noch in letzter Stunde im alten Reich durchgesetzt, aber es gelang nicht, die Entwicklung dadurch aufzuhalten. Der Reichstag wurde zum ausschlaggebenden, alle anderen Reichsorgane überragenden Faktor des deutschen Verfassungslebens, und seine Mehrheit war gesetzmäßig berechtigt, ihre Reichspolitik gegen alle Reaktionen durchzusetzen. Dagegen wurden die konservativen Parteien, die bisher im Reichstag die partikularen Ansprüche der Einzelstaaten so stark betont hatten, durch die Neugestaltung zur ohnmächtigen Opposition verurteilt. Der Bundesrat hatte seine Rolle ausgespielt. Er sank noch im alten Reich zur Bedeutung eines Staatenhauses oder einer ersten Kammer herab. Die Reichstagsmehrheit übernahm die Vertretung der Interessen des deutschen Volkes, das in großer Zahl hinter ihm stand.

---

76) Vgl. H. Triepel: Quellensammlung z. deutschen Reichsstaatsrecht, S. 2.

3. Kapitel.

Das Problem der staatlichen und territorialen Neugliederung.

Am 5. November 1918 erließ der Reichskanzler Prinz Max von Baden einen Aufruf „An das deutsche Volk"[1]), mitunterzeichnet von den Staatssekretären der parlamentarischen Regierung. Diese Kundgebung faßte alle bisher unter dem Zwang der militärischen Notlage durchgesetzten Reformen zusammen: Sicherung des gleichen Wahlrechts in Preußen, parlamentarische Regierung, Entscheidungsrecht des Reichstags über Krieg und Frieden, Unterstellung der Militärverwaltung unter den verantwortlichen Reichskanzler, Gewährleistung von Pressefreiheit und Versammlungsrecht. Sie dokumentierte, daß der eigentliche staatliche Umbau bereits mit den Oktobermaßnahmen prinzipiell ausgeführt war[2]). Eine friedliche und maßvolle Weiterverfolgung ihrer politischen Ziele erschien der Reichstagsmehrheit nach diesem Erfolge durchaus möglich.

Aber Deutschlands Lage war verzweifelt. Im Innern ein unter den Entbehrungen und Unruhen des Kriegs unbeschreiblich leidendes Volk, draußen die militärische Niederlage, vom härtesten Waffenstillstand bedroht — diesen Bedrängnissen gegenüber konnte die immer schattenhafter werdende Scheinautorität der Krone nicht mehr standhalten. Die Revolution, ausgehend von den Matrosenunruhen in Kiel, ergoß sich durch alle Einzelstaaten hindurch über das ganze Reich. Zweiundzwanzig Dynastien fielen ihr zum Opfer. Sie dankten ab, und vor Deutschland erhob sich nun die Frage nach der politischen Neugestaltung seiner Zukunft. Das deutsche Volk war nach eigenem Willen souverän geworden. Es mußte jetzt selbst über sein Schicksal entscheiden. Für die Konstituierung einer neuen Staatsform bestanden nach der Revolution zwei Möglichkeiten: Deutschland konnte sich in jähem Umbruch nach russischem Muster in eine Räterepublik verwandeln, oder es konnte seinen im Oktober begonnenen Weg weiterschreiten und die Demokratie vollenden.

Der Umsturz hatte das Reich zunächst unter die Herrschaft der Arbeiter- und Soldatenräte gebracht. Der Kontrolle des Berliner Vollzugsrates, des vorläufig obersten Organs der Arbeiter- und Soldatenräte unterstand auch der Rat der Volksbeauftragten. Aufgeregt und angesteckt von den Einflüssen des bolschewistischen Rußlands, war das Ziel

1) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 5. XI. 1918.

2) Vgl. Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 110. (Fr. Meinecke).

der linksradikalen Elemente, die Diktatur des Proletariats zu errichten. Sie erstrebten eine Minderheitsregierung, die wenigen Machthabern die unbeschränkte, keiner Kontrolle unterworfene Diktaturgewalt verschafft hätte. Ihre Absicht war, den „verkehrten Obrigkeitsstaat"[3]) der ersten Revolutionstage zu verewigen. Gleichzeitig damit verfolgten sie den Plan, das alte Deutschland der fünfundzwanzig Bundesstaaten in eine einige und unteilbare Republik zu verwandeln. Deshalb widersprach der unabhängige Volksbeauftragte Emil Barth der Bildung einer Regierung in Preußen[4]), und in Sachsen erklärte der unabhängige Minister Lipinski: „Die einzelnen Vaterländer bestehen nicht mehr, und auch für Sachsen ist die Frage eines sächsischen Vaterlandes erledigt"[5]). Aber unter einer zentralistischen Diktatur der Unabhängigen und Spartakisten war für das Reich keine Besserung zu erhoffen. Ungeheure Gefahren bedrohten vielmehr seinen Bestand. Die Radikalen wollten den Rausch der Revolution bis zum Letzten auskosten. Wenn diese revolutionären Mächte gesiegt hätten, wäre eine unbeschreibliche Anarchie im Innern zu der katastrophalen außenpolitischen Lage gekommen und hätte Deutschlands Untergang besiegelt.

Gegen diese Gefahr lehnten sich alle Freunde der Demokratie und der innenpolitischen Ordnung gemeinsam auf. Sie wollten das deutsche Volk vor dem Bolschewismus retten und ihm die damals von breiten Schichten ersehnte Demokratie bringen. Die Mehrheitssozialisten übernahmen die führende Rolle im Kampf gegen die Linksradikalen. Bis zu einem gewissen Grade betrieb diese Partei vielleicht wirklich, wie Meinecke schreibt[6]), eine Revolution gegen sich selbst. Von den Oktoberreformen im ganzen befriedigt, betätigte sie sich doch um ihrer Parteiziele willen aktiv an der Umsturzbewegung des Novembers. Nachdem Ebert zunächst noch im Kaiserreich den Kanzlerposten übernommen hatte[7]), bildete die Sozialdemokratie nach Ausrufung der Republik am 10. November gemeinsam mit den Unabhängigen den Rat der Volksbeauftragten. In dem Augenblick jedoch, in dem der Bolschewismus Sieger zu werden drohte, gelang es der sozialdemokratischen Partei, unter Aufgabe ihres Regierungsbünd-

3) S. H. Preuß: Staat, Recht und Freiheit, S. 365.
4) Vgl. Handbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I, S. 115. (Fr. Meinecke).
5) S. Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung, S. 11.
6) Vgl. Handbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I, S. 114.
7) Vgl. Prinz Max von Baden: Erinnerungen und Dokumente, S. 637 ff. 642 f. Vgl. F. Payer: Von Bethmann-Hollweg bis Ebert. S. 164 ff.

nisses mit den Unabhängigen Ende Dezember 1918, die Bewegung aufzufangen und die Gefahr mit Hilfe der militärischen und bürgerlichen Kräfte abzuwenden. Was sie allein nicht hätte vollbringen können, glückte durch die bereits sofort nach der Revolution aufgenommene Zusammenarbeit mit Hindenburg, mit den Offizieren des alten Heeres und den Freiwilligen, vor allem bei der Niederschlagung der Dezember- und Januarunruhen[8]).

Um die Demokratie zu retten und den Zusammenschluß zwischen Proletariat und Bürgertum zu ermöglichen, verzichtete die Sozialdemokratie bewußt auf die Bundesgenossenschaft der anderen marxistischen Gruppen, auf die konsequente Durchführung ihres Parteiprogramms und stellte sich kompromißschließend neben die anderen Parteien der vorrevolutionären Reichstagsmehrheit. Sie alle wollten keine Rückkehr zur alten Staatsform. Das Zentrum und die Liberalen hatten nicht nach Abschaffung der Monarchie gestrebt, und selbst die Sozialdemokraten waren vor dem 9. November nicht alle unbedingte Republikaner[9]). Doch da die Dynastien einmal beseitigt waren, lag es nicht im Willen der Mehrheitsparteien, sie in ihre Rechte wieder einzusetzen.

Zum verfassunggebenden demokratischen Träger der Volkssouveränität sollte die deutsche Nationalversammlung werden. Um ihr Zustandekommen ging von Anfang an der Kampf zwischen Mehrheitssozialisten und Unabhängigen. Es war selbstverständlich, daß sich die Radikalen der Wahl zur Nationalversammlung widersetzten, da sie mit Anerkennung des demokratischen Prinzips ihre eigene Macht untergraben hätten. Der Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November[10]) verhielt sich noch zurückhaltend und unentschieden zu dieser Frage. Eine Woche später aber sprach sich der Berliner Vollzugsrat gegen die Einberufung einer Nationalversammlung aus[11]). Aus Kreisen der Soldatenräte verlangte man, um die notwendige Rechtskontinuität zwischen der alten und der neuen Verfassung zu wahren, von der Reichsregierung die sofortige Einberufung eines permanenten Delegiertenkongresses aller Arbeiter- und Soldaten-

8) Vgl. Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, S. 118. (Fr. Meinecke).

9) Vgl. H. Preuß: Deutschlands Staatsumwälzung, S. 2 f. und Prinz Max von Baden, a. a. O. S. 621. Der Sozialdemokrat Landsberg sagte am 8. November 1918: „Wir denken nicht daran, die Republik einzuführen, weil wir zwar Republikaner, aber auch Demokraten sind, und nicht die Ansicht einer Minderheit der Mehrheit aufdrängen wollen".

10) Vgl. H. Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, S. 1 f.

11) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 23. XI. 1918.

räte von Deutschland und Deutsch-Oesterreich. Er war als Ersatz für den am 15. November formell aufgelösten Reichstag und als Vorparlament für eine später zu bestellende Nationalversammlung gedacht[12]). Nach dem Urteil Eisners, des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten, sollte die Nationalversammlung die Krönung der Verfassungsarbeit und nicht ihre Grundlage sein. Diese sollte vielmehr aus den Arbeiter- und Soldatenräten zusammengesetzt werden[13]) und so eine Mitarbeit des ganzen Volkes an der Entstehung der neuen Verfassung ausgeschlossen sein.

Das andere große Problem, das durch die Revolution aktuell wurde, war die Frage, ob Deutschland weiterhin seine bundesstaatliche Gliederung beibehalten, oder sich in einen Einheitsstaat verwandeln würde. Die Abschaffung der alten Staatsform machte es für das Reich notwendig, sich zwischen den unitarischen und föderalistischen Tendenzen zu entscheiden. Die Radikalen forderten in ihren Programmen den Bruch mit allen bundesstaatlichen Einrichtungen. Aber sie waren doch auch in den Revolutionstagen nicht mächtig genug, um durch die Proklamierung des Einheitsstaats eine neue Situation zu schaffen. Denn über ihrem Willen zur grundlegenden Aenderung triumphierte der alte deutsche Geist einzelstaatlicher Besonderheit und wies jeden Eingriff in die Rechte der Gliedstaaten zugunsten eines strengen Unitarismus zurück. Wohl schien durch die Beseitigung der Dynastien der Weg offen zu sein, um die innerdeutschen Grenzen auszulöschen und aus den im republikanischen Geist sich einigen Teilen endlich den langersehnten einheitlichen Staat zu errichten. Aber die Revolution war nicht als eine einzige, alles zusammenreißende Bewegung über Deutschland gebraust. Sondern jeder Einzelstaat hatte in sich seine eigene Revolution entfacht[14]), s e i n e Dynastie abgesetzt und s e i n e Republik konstituiert. An die Stelle der Fürstentümer traten republikanische Regierungen, die in neuer Form die alten föderalistischen und partikularistischen Eigenschaften pflegten. Selbst Mitglieder der unitarischen Parteien übernahmen in dem Augenblick, da sie in ein einzelstaatliches Ministerium eintraten, zugleich auch alle traditionellen Ueberlieferungen ihrer neuen Aemter und wurden fortan die eifrigsten Verteidiger einzelstaatlicher Sonderinteressen. Denn sie sicherten gleichzeitig mit dem

12) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 23. XI. 1918.
13) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 26. XI. 1918.
14) Vgl. Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 11 und H. Preuß: Reich und Länder, S. 158.

Bestand ihres Staates ihre eigene Macht. So geschah es in Preußen durch die Regierung Hirsch. In Bayern bestand Eisner auf der „kräftigen Entfaltung der Glieder"[15]). Und auf der Konferenz der vier süddeutschen Staaten am 27. und 28. Dezember 1918 in Stuttgart betonten die Regierungen sehr energisch ihre Ansprüche auf Berücksichtigung ihrer einzelstaatlichen Interessen durch das Reich[16]). Durch ihre Bestätigung der überlieferten Territorialeinteilung kamen die partikularstaatlichen Regierungen jedem eventuellen Entschluß des Reichs für den Einheitsstaat zuvor[17]).

Ein erster Schritt des Rats der Volksbeauftragten zur Erhaltung der föderativen Staatsorganisation war die Verordnung vom 14. November 1918[18]), die den Bundesrat in der Ausübung seiner Verwaltungsbefugnisse auch fernerhin bestätigte. Außerdem merkte man bald, daß die festgefügten Verwaltungsapparate der Einzelstaaten ein zuverlässiges Verteidigungsmittel gegen die Gefahren des Bolschewismus bildeten, das nicht zerstört werden durfte, bevor etwas Besseres an seine Stelle gesetzt worden war[19]). Hinzu kam die Frage des Anschlusses Deutsch-Oesterreichs an das Reich. Dieses Ziel, damals ein selbstverständlicher Wunsch für alle vaterländisch Empfindenden, hatte nach der Meinung eines Politikers wie Fr. Meinecke zur Voraussetzung, daß Deutschland seine Bundesstaatlichkeit beibehielt[20]). Alte großdeutsche Ideen von 1848 sollten endlich ihre Verwirklichung finden, doch schien das im Rahmen eines Einheitsstaates unmöglich zu sein. Denn das seit fünfzig Jahren getrennt von Deutschland lebende Deutsch-Oesterreich wollte wohl zum Reich zurückkehren, aber nicht seine staatliche Selbständigkeit und kulturelle Eigenart einem Einheitsstaat zum Opfer bringen. Diesen Umständen mußte man Rechnung tragen und dennoch versuchen, die deutsche Verfassungspolitik soviel wie möglich auf das Reich zu konzentrieren.

Ueber allen berechtigten Föderalismus hinaus aber wurde ein bedrohliches Anwachsen partikularistischer und separatistischer Strömungen gefahrvoll für den Weiterbestand des Reichs. Solange in Berlin der Vollzugsrat seine Diktatur über ganz Deutschland auszuüben und den Rat

15) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 2. XII. 1918.
16) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 31. XII. 1918.
17) Vgl. H. Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung, S. 48.
18) Vgl. Reichsgesetzblatt 1918, S. 1311.
19) Vgl. K. Beyerle: Reich und Länder, S. 247.
20) Vgl. Fr. Meinecke: Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik, S. 3.

der Volksbeauftragten in seinem Sinne zu beeinflussen suchte, machte sich die Reaktion gegen dieses zentralistische Regime in einem überbetonten Partikularismus bemerkbar[21]). Freilich ein Berlin, in dem die Unabhängigen und Spartakisten ihre Revolutionstriumphe feierten, vermochte auf die Dauer nicht, die alten Reichsglieder fest an sich zu binden. In allen Teilen des Reichs, Preußen nicht ausgenommen, wurde die Reichshauptstadt heftig angegriffen. Schon im Kriege war sie durch die Ernährungspolitik und als Zentrale des preußischen Militarismus, dem viele die Schuld an der Niederlage zuschoben, verhaßt gewesen. Dazu kamen die kulturellen und religiösen Gegensätze, die zwischen den neuen Machthabern und den bürgerlichen Kreisen Deutschlands bestanden. Im Rheinland gab das Zentrum, wie wir noch sehen werden[22]), den Anstoß zu politischen Absonderungsplänen vom preußischen Staat. Das geschah doch auch aus dem Grund, Kirche und Schule vor Vergewaltigungen durch die Linksradikalen in Berlin zu retten. Auch ein Protest des preußischen Evangelischen Oberkirchenrats gegen „willkürliche Uebergriffe der Staatsgewalt in das Recht der Kirche"[23]), zeigte die Unstimmigkeiten in weltanschaulichen Dingen auf. Ueberall setzte unter dem Schlagwort: „Los von Berlin!" ein reichsgefährlicher Partikularismus ein, der von der Entente begünstigt, leicht zu einem Reichszerfall hätte führen können[24]). Im preußischen Osten propagierte die Schlesische Zeitung die Gründung eines eigenen Staates „Deutsche Ostmark", der zwar im Reichsverband bleiben, aber von Preußen losgelöst sein wollte[25]). Aehnliche Versuche wurden in Hannover gemacht, wo Anfang 1919 Neigung auftauchte, sich der nordwestdeutschen Bundesrepublik der braunschweigischen Regierung anzuschließen[26]).

Auch die Einzelstaaten wollten sich im neugewonnenen Machtgefühl ihre Politik nicht von Berlin vorschreiben lassen, sondern selbst entscheiden. In diesem bis zur Reichsfeindlichkeit gesteigerten Partikularismus entstand eine republikanische Parallele zu dem selbstherrlichen Regiment der deutschen Kleinfürsten in traurigsten Zeiten des alten Reichs. Die außenpolitische Not trug zur Stärkung separatistischer Tendenzen bei.

---

21) Vgl. Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 18.
22) S. S. 47.
23) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 18. XII. 1918.
24) Vgl. H. Preuß: Deutschlands Staatsumwälzung, S. 5.
25) Vgl. Kölnische Volkszeitung vom 20. XII. 1918.
26) S. S. 48.

Mancher Blick flog zu dem feindlichen Grenznachbarn, bereit, um den Preis eines gnädigen Sonderfriedens aus dem Reich auszuscheiden und sich andere Schutzpatrone zu suchen. In Bayern fühlte sich Eisner berechtigt am 23. November 1918 die Beziehungen der bayerischen Republik zum deutschen auswärtigen Amt abzubrechen, um fortan eine selbständige bayerische Außenpolitik zu treiben. Diesen Schritt, der eine schwere Schädigung des deutschen Ansehens bedeutete, suchte Eisner damit zu erklären, daß die Berliner Regierung nicht mehr aktionsfähig sei, und Bayern sich deshalb selbst helfen müsse[27]). Er behauptete sogar, damit im Interesse des Ganzen gehandelt zu haben. Allerdings griff Eisner die Berliner Regierung nicht an, weil sie ihm zu radikal war, sondern es war im Gegenteil sein Bestreben, die Mehrheitssozialisten daraus zu entfernen, um eine Räteregierung im Reich errichten zu können. Inzwischen hatte die hessische Regierung in Erkennung der Gefahr in Berlin und München gegen Eisners separatistische Politik Einspruch erhoben, da sie darin eine Bedrohung der Existenz des Reichs erblickte[28]). Der Protest schloß mit der Aufforderung an das bayerische Gesamtministerium, Eisners Handlungen rückgängig zu machen, denn die „klarste Einheitlichkeit aller deutschen Stämme" sei bei den Friedensverhandlungen dem Ausland gegenüber notwendig. Die radikal-bajuvarische Politik Eisners erscheint umso verwunderlicher, als er selbst garkein gebürtiger Bayer war. Das Ausland aber unterstützte diese Bewegungen nur zu gern[29]). Wie bedrohlich die Lage war, bewies die ausdrückliche Forderung des Staatssekretärs des Aeußeren, Dr. Solf, auf der Reichskonferenz am 25. November 1918, daß die Führung der deutschen Außenpolitik allein und ausschließlich der Reichsregierung obliegen dürfe[30]). Zu dieser Zeit schürte Frankreich separatistische Neigungen auf dem vom Feind besetzten linken Rheinufer. Ebenso unterstützte es die reichsfeindlich gesinnten Arbeiter- und Soldatenräte in Hamburg, die außerdem mit Sowjetrußland selbständige außenpolitische Beziehungen anknüpfen wollten[31]). Denn was konnte Frankreich zur Vollendung seines kriegerischen Triumphes willkommener sein als ein in seine Gliedstaaten zersplitterndes Reich?

---

27) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 2. XII. 1918.
28) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 30. XI. 1918.
29) Vgl. O. Becker: Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung, S. 43.
30) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 26. XI. 1918.
31) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 26. XI. 1918.

Aber der Rat der Volksbeauftragten, gemäßigter und politisch klüger als die unerfahrenen Arbeiter- und Soldatenräte erwies sich mächtiger als diese[32]). Er kam allen drohenden Machenschaften zuvor[33]), indem er an die Einzelstaaten direkt appellierte und ihre Entscheidung für Reich und Demokratie gewann. Auf die ersten Tage der unitarisch gerichteten Reichspolitik folgte eine Politik in föderalistischer Richtung. Sie wurde dokumentiert durch den „markanten Akt"[34]) der Einberufung einer Reichskonferenz nach Berlin am 25. November[35]). Diese Konferenz bedeutete eine wechselseitige Garantie der politischen Verhältnisse zwischen Reich und Einzelstaaten. Das Reich erkannte das Weiterbestehen der alten Bundesstaaten auf republikanischer Grundlage mit ihrem Recht der Mitbestimmung des Reichswillens an. Dadurch wurde die Periode unitarischer Pläne für die Reichsregierung endgültig abgeschlossen und die Bundesstaatsform auch für die Republik gewährleistet. Andererseits gaben die deutschen Freistaaten auf dieser Konferenz ein Bekenntnis für das Reich ab und verzichteten offiziell auf jede Weiterverfolgung separatistischer reichsfeindlicher Pläne. Sogar Eisner gab vor, ein Mittel gegen den Separatismus gefunden zu haben, den er nach seiner Versicherung selbst bekämpfe, der aber doch stärker als er sei. Er machte den Vorschlag, den Bundesrat durch ein provisorisches Präsidium zu ersetzen, das die außenpolitischen Verhandlungen führen sollte[36]). Zugleich traten Reich und Einzelstaaten gemeinsam für die Demokratie und ihre staatsrechtliche Konstituierung durch eine vom deutschen Volk gewählte Nationalversammlung ein. Mit Anerkennung dieses Weges durch die Reichsglieder wurde Deutschlands rechtsstaatliche Existenz gesichert. Am 30. November erließ der Rat der Volksbeauftragten das Reichswahlgesetz, und der Delegiertenkongreß der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands, der vom 16. bis 20. Dezember in Berlin tagte[37]), um über die Bildung eines Zentralrats zu beschließen, stimmte nun ebenfalls, da die gemäßigteren Elemente zahlreicher geworden waren, mit großer Mehrheit dem Gedanken der Nationalversammlung zu. Sie allein war, wie es der Mehrheitssozialist Cohen-Reuß aus-

32) Vgl. W. Jellinek im Jahrbuch für öffentliches Recht S. 21.
33) Vgl. W. Jellinek a. a. O. S. 28.
34) S. Fr. Meinecke im Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. 1, S. 115.
35) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 26. XI. 1918.
36) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 26. XI. 1918.
37) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 17. — 21. XII. 1918.

sprach, fähig, das Reich gegen Feinde von innen und außen zusammenzuhalten und eine Gesundung der Wirtschaft zu ermöglichen[38]).

Der Antrag Geyer, der dem Kongreß vorschlug, die Landtagswahlen in den Einzelstaaten überhaupt nicht stattfinden zu lassen, um die endgültige Regelung der gliedstaatlichen Verhältnisse der Nationalversammlung zu überlassen und dadurch separatistische Bestrebungen zu unterdrücken, wurde allerdings nicht angenommen[39]). Aber alle Entscheidungen waren doch in ihre Hand gelegt. Als verfassunggebende Versammlung besaß sie die Kompetenz, die Neuordnung der inneren Verhältnisse regeln zu können. Wie aber sollte sich diese in der durch die Außenpolitik so sehr erschwerten Lage gestalten? Wie würden in der endgültigen Verfassung die Glieder zum Reich stehen, wie sie sich zueinander verhalten? Wie vor allem würden Reich und Preußen sich auseinandersetzen?

Während des Krieges hatte niemand diese Probleme zu lösen vermocht. Wenn auch das Reich mehrfach seine Machtansprüche durchsetzen konnte, so hatten sich doch die Einzelstaaten, Preußen voran, mit umso größerer Heftigkeit gewehrt und auf ihre Partikularrechte gepocht. Von der Nationalversammlung mit ihren unitarischen Parteien aber erhoffte die Mehrheit des deutschen Volkes, daß sie durch neue Verfassungsgrundsätze eine energischere Reichspolitik ermöglichen würde. Die staatsrechtlichen Grundlagen zwischen dem Bismarckschen Reich und seinen Bundesstaaten waren zwar durch den Umsturz beseitigt worden. Das Reich selbst aber hatten alle Stürme und Gefahren der Revolution nicht zerstören können, sondern es bestand auch in der Republik weiter fort. Von der Notwendigkeit einer Neugründung des Reichs in Weimar, wie es W. Becker in seiner Schrift „Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarckschen Verfassung“ behauptete, konnte also gar keine Rede sein[40]). Diese Notwendigkeit setzte aber auch der Verfassungsentwurf des Staatsrechtlers Stier-Somlo voraus. Er sprach in der Begründung seiner „Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland“ davon, daß der Bestand des auf Vertrag zwischen den deutschen Fürsten beruhenden alten Reichs von seiner monarchischen Staatsform abhängig war, und daß deshalb in dem Augenblick, in dem die Monarchen abdank-

38) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 20. XII. 1918.
39) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 21. XII. 1918.
40) Vgl. W. Becker a. a. O. S. 43. Vgl. dagegen M. Fleischmann: Deutsches Verfassungserbgut von Reich zu Reich S. 9 f.

ten, das Deutsche Reich zu existieren aufgehört habe. Er stellte fest, daß „das deutsche Volk ... in einem Gesamtstaat nicht mehr organisiert" sei. „Das Deutsche Reich besteht verfassungsrechtlich nicht mehr"[41]). Auch die Frage nach dem Weiterbestand der bisherigen deutschen Gliedstaaten als Republiken verneinte er bestimmt[42]). Erst durch einen erneuten Gründungsakt des deutschen Volkes zusammen mit den sämtlichen deutschen Freistaaten[43]) würde ein republikanischer Bundesstaat als neues Reich entstehen, dessen Verfassung nun nicht mehr auf einem Vertrag, sondern auf einem Gesetz beruhen sollte[44]). Diese Begründung ist wie auch alle anderen Ueberlegungen des Entwurfs stark von dem formaljuristischen Standpunkt seines Verfassers beeinflußt und enthält in sich viele Widersprüche. Die tatsächlichen politischen Zustände ließen sich nicht durch derartige theoretische Feststellungen aus der Welt schaffen. Immerhin konnten aber aufgeregten und radikalen Gemütern durch die Lektüre dieses Buches in jener unruhevollen Zeit gefährliche Pläne eingegeben werden. Denn wenn sie lasen, daß das Deutsche Reich erst wieder neu gegründet werden mußte, mochte sich mancher leicht berechtigt fühlen, vorläufig noch den verschiedensten separatistischen Neigungen nachzugehen und reichszerstörende Projekte in die Tat umzusetzen.

Jedoch in Wirklichkeit bestand das Deutsche Reich weiter, unabhängig vom Wandel seiner Staatsform. Seine Kontinuität blieb nach dem Willen der Volksmehrheit gewahrt. Wohl aber schuf der Plan einer neuen Verfassung der Nationalversammlung die Möglichkeit, dem Reich eine republikanisch-demokratische Grundlage und durch staatlichen und territorialen Umbau eine neue Form zu geben. Die neuen Machthaber wollten 1918 nicht mehr einen ewigen Bund der deutschen Fürsten mit seinen Reservatrechten und politischen Ungleichheiten unter den einzelnen Staaten, sondern ihr Ziel war die starke Zentralgewalt über gleichberechtigten Gliedern. Preußens Hegemonie im Reich und über das Reich sollte auf jeden Fall zu Ende sein. Und auch die Rechte der anderen Partikularstaaten sollten im Interesse eines kräftigen Reichswillens beschränkt werden. Die Unitarier sahen es als notwendig an, dem Reich soviel an legislativer und exekutiver Gewalt zuzuführen, wie sich den Einzelstaaten

41) S. F. Stier-Somlo: Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland, S. 38.
42) Vgl. F. Stier-Somlo a. a. O. S. 38.
43) Vgl. F. Stier-Somlo, a. a. O. S. 37.
44) Vgl. F. Stier-Somlo a. a. O. S. 56.

gegenüber nur irgendwie durchsetzen ließ. Damit verfolgten sie zugleich den Plan, die territorialen Grenzen der Gliedstaaten nach zweckmäßigen und natürlichen Gesichtspunkten neu zu bestimmen. Aber innerhalb der späteren Weimarer Koalition stand das Zentrum mit seinen partikularistischen Ansprüchen diesen unitarischen Zielen entgegen und gefährdete von Anfang an zusammen mit den föderalistischen Elementen die Schaffung des nationalen Einheitsstaates durch die Nationalversammlung.

Um der Nationalversammlung Diskussionsmaterial für ihre Verfassungsberatungen zu verschaffen, setzten um die Jahreswende 1918/19 die Versuche und Arbeiten von Privatpersonen, Vereinen und von offizieller politischer Seite her ein, die in zahlreichen brauchbaren und unbrauchbaren Verfassungsentwürfen den Niederschlag der in Deutschland herrschenden politischen Meinung darstellen. Zum Teil sind es ganz selbständig und unabhängig voneinander entstandene Vorschläge, die als Anregungen wertvoll sind. Sie trennen die praktischen Möglichkeiten für die Bildung einer neuen Verfassung von den unausführbaren Träumen anderer Autoren, selbst wenn sie dadurch von vornherein auf eine vollkommene Neugestaltung der Reichsverhältnisse verzichten und sich mit einer Kompromißlösung begnügen müssen. Zwei von ihnen, der „Entwurf einer Verfassung des deutschen Reichs", herausgegeben vom Verfassungsausschuß des Vereins Recht und Wirtschaft e. V. in Berlin und der gleichnamige Entwurf von V. Bredt gingen der Nationalversammlung zu und lagen ihr offiziell vor.

Da viele der Verfasser den Kreisen der demokratischen und sozialistischen Parteien nahe standen, ist es natürlich, daß ihre Pläne vor allem deren Programmpunkte zu realisieren versuchten. Eine andere Reihe von Entwürfen wurde überhaupt erst bedingt durch das Erscheinen des Preußschen Verfassungsentwurfes (Entwurf 2) und der ihm angefügten Denkschrift. Für diesen Entwurf erwachte in der Oeffentlichkeit ein außerordentlich lebhaftes Interesse, Kritik und Zustimmung wurden laut, und viele fühlten sich angeregt, dem gegenüber ihre eigene Meinung darzulegen und selbst Vorschläge zu machen. So liegt im ganzen eine beträchtliche Zahl von Entwürfen vor, die sich, je nach ihrer Einstellung zu den großen innenpolitischen Problemen in mehrere, einander stärker oder schwächer entgegengesetzte Gruppen einordnen lassen.

Einig waren sich die Autoren darüber, daß als neue Staatsform für das Reich nur die Republik wünschenswert sein konnte. Die höchste Spitze

der Reichsgewalt sollte allerdings ebenso wie in der Monarchie „persönlich ungeteilt“[45]) sein. Aber sie sollte von nun an republikanischen Gesetzen unterstehen. Mochte man sie Reichspräsident oder Staatspräsident[46]), Reichskanzler[47]) oder Reichsverweser[48]) nennen, mochte man sie mit mehr oder weniger Macht ausstatten, im Grunde verfolgten alle Pläne denselben Zweck: Sie wollten Deutschland und sein Schicksal nicht mehr der unabsetzbaren Fähigkeit oder Unfähigkeit einer Erbmonarchie ausgeliefert sehen, sondern durch die jeweilige, zeitlich beschränkte Wahl eines republikanischen Staatsoberhauptes die Kontrolle in der Hand der Wählerschaft belassen, um ungeeignete Persönlichkeiten jederzeit wieder beseitigen zu können. Zudem schien auch der Anschluß Deutsch-Oesterreichs nur im Rahmen einer Republik möglich zu sein. Denn welcher Dynastie, der hohenzollernschen oder habsburgischen hätte man die Kaiserwürde in einem monarchischen Großdeutschland verleihen sollen, ganz zu schweigen von den dann sofort erwachenden Ansprüchen der anderen deutschen Fürsten? Sollten nicht alle Schwierigkeiten von 1848 wieder auferstehen, so erschien die republikanische Staatsform als der einzige Weg, um das großdeutsche Problem endgültig und befriedigend zu lösen.

Die zweite Frage, die bei der Formulierung eines Entwurfes für seinen Verfasser entstand, war die Entscheidung zwischen Einheitsstaat und Bundesstaat. Um sie treffen zu können, war es vor allem notwendig, das preußisch-deutsche Verhältnis ernsthaft zu diskutieren, denn hiervon hing der ganze Aufbau des republikanischen Reiches ab. Die künftigen Beziehungen zwischen ihm und Preußen waren das Grundproblem der staatlichen Neuordnung, und seine Erörterung nimmt daher auch in allen Entwürfen und Schriften den breitesten Raum ein.

In ihrer Stellung zu Preußen vertreten die Verfassungsentwürfe zwei Richtungen. Die eine sieht das Heil Deutschlands in der Erhaltung eines starken, wenn auch nicht hegemonialen Preußens und macht auf Grund dieser Anschauung ihre politischen Vorschläge[49]). Die andere will Preu-

---

45) S. K. Binding: Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reichs, S. 19.
46) Vgl. H. Horst: Entwurf zur Staatsverfassung der deutschen Republik, S. 9.
47) Vgl. H. Weck: Die neue Reichsverfassung, S. 17.
48) Vgl. K. Binding, a. a. O. S. 23.
49) Vgl. z. B. Max Weber: Die deutsche Staatsform III, Frankfurter Zeitung, 1. Morgenblatt vom 28. XI. 1918. Karl Binding: Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reichs. Trautmann: Territoriale Neugestaltung des Reichs und Zerstückelung Preußens, Preuß. Jahrbücher, Bd. 175, S. 72 ff. Friedberg: Preußen in dem Entwurf der künftigen Reichsverfassung, Deutsche Juristenzeitung 1919, Heft 5/6

ßen im Reich aufgehen lassen. Diese Forderung bringt die Auseinandersetzung mit dem territorialen Uebergewicht Preußens in Deutschland mit sich. Ihre Vertreter wollen von vornherein etwaige preußische Hegemonialgelüste für alle Zukunft durch eine Zerschlagung dieses Staates in seine Provinzen vereiteln. Doch lassen sich hier bei der gemeinsamen Absicht Preußen aufzulösen und gleichzeitig ganz Deutschland in neue Gemeinwesen einzuteilen, zwei verschiedene staatspolitische Ziele unterscheiden: Die einen wollen den deutschen Einheitsstaat und verlangen darum die territoriale Neuordnung des Reichsgebiets in Reichsprovinzen[50]). Die anderen beabsichtigen Deutschlands föderative Staatsorganisation zu erhalten und planen die Errichtung neuer Einzelstaaten[51]).

Alle Entwürfe, die uns vorliegen, setzen voraus, daß nach Beseitigung der monarchischen Einrichtungen Preußens Hegemonie hinfällig geworden ist, denn nur kraft seines mit dem Kaiser verbundenen, mit überragenden Rechten ausgestatteten Königtums war ihm, allen wachsenden Reichskräften zum Trotz eine Beharrung in der alten Stellung möglich gewesen. Keiner von den 1918 maßgeblichen Politikern wollte mehr ein Wiederaufleben der preußischen Reichsherrschaft, zumal damit auch die Erinnerung an die Mißstände des Dreiklassenwahlrechts eng verknüpft blieb.

Als einfachstes und vollkommenstes Mittel zur dauernden Beseitigung jedes preußischen Uebergewichts mochte auf den ersten Blick die unitarische Lösung erscheinen. Für unzählige Deutsche bedeutete der Einheitsstaat das politische Ideal, dessen Realisierung durch die Novemberumwälzung möglich geworden zu sein schien. Zwar hatte sich der Rat der Volksbeauftragten unter dem Druck der Verhältnisse in Gemeinschaft mit den Einzelstaaten für Beibehaltung der föderativen Staatsform ausgesprochen. Sie

---

Sp. 193 ff. Fr. Thimme: Um Preußens Schicksal, Deutsche Politit 1919. S. 170 ff. R. Thoma: Deutsche Verfassungsprobleme, Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung 1919, Heft 5/6 S. 409 ff. H. Gmelin: Warum ist der Verfassungsentwurf für uns Süddeutsche unannehmbar?

50) Vgl. z. B. H. Preuß: Vorentwurf zur Verfassung des deutschen Reichs (Entwurf 1) in: H. Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, S. 7 ff. R. Fester: Vom Bundesstaat zum Einheitsstaat. H. Horst: Entwurf zur Staats-Verfassung der deutschen Republick.

51) Vgl. z. B. Fr. Meinecke: Bemerkungen zum Entwurf der Reichsverfassung in: Deutsche Politik 1919, S. 135 ff. und S. 176 ff. G. Anschütz: Die kommende Reichsverfassung in: Deutsche Juristenzeitung 1919, Heft 3/4 Sp. 114 ff. H. Delbrück: Die wichtigsten Fragen der künftigen Reichsverfassung, Preuß. Jahrbücher, Bd. 175, S. 131 ff. W. Vogel: Deutschlands bundesstaatliche Neugestaltung. K. Rathgen: Die künftige Verfassung des deutschen Reichs.

war auch durch die Einberufung mehrerer gesetzgebender Landesversammlungen, z. B. in Baden und Württemberg v o r dem Zusammentritt der Weimarer Versammlung noch weiter gefestigt worden. Aber die besonders wichtige preußische Landesversammlung, deren Arbeit den preußischen Staat von vornherein gegen alle Zerschlagungspläne hätte schützen und festigen können, tagte nicht vorher. Darum kam es allein auf die Entscheidungen der deutschen Nationalversammlung an, und es bot sich so noch einmal nach den Revolutionstagen eine Gelegenheit, die — von allen unitarischen Kräften benutzt — den ersehnten Einheitsstaat doch noch bringen konnte. Tatsächlich ist von mehreren Seiten versucht worden, diese Staatsform auf dem Wege über Weimar Wirklichkeit werden zu lassen. Allerdings sollte auch da nicht das starre Einheitsprinzip der Linksradikalen durchgesetzt werden, sondern man plante vielmehr einen dezentralisierten Einheitsstaat, d. h. eine Gliederung des Reichs in Gebiete „höchstpotenzierter Selbstverwaltung"[52]), die auf ihre staatlichen Eigenschaften im Interesse der alles überragenden Reichsgewalt Verzicht leisten, im übrigen aber in ihrer landschaftlichen und kulturellen Eigenart erhalten bleiben sollten.

Den wichtigsten und am meisten beachteten Vorschlag für eine solche einheitsstaatliche Verfassung machte Hugo Preuß in seinem Entwurf 1, dem sogenannten Vorentwurf, dem er in Form einer Denkschrift eine Begründung beigab. Allerdings wurde der Entwurf selbst damals nicht veröffentlicht, sondern nur die bereits am 3. Januar 1919 verfaßte Denkschrift erschien am 20. Januar und zwar nun zusammen mit dem inzwischen entstandenen Entwurf 2. Auf diese Weise passen Entwurf und Begründung nicht mehr vollkommen zueinander, denn Preuß hatte in seinen neuen Vorschlägen bereits den föderalistischen Ansprüchen der Einzelstaaten Zugeständnisse machen müssen. Jedoch konnte man auch aus der Denkschrift allein die ursprünglichen Pläne und Absichten des Verfassers deutlich genug erkennen.

Auf den ersten Blick auffallend ist an dieser verfassungspolitischen Schrift die ausgesprochen einseitige Voreingenommenheit gegen die alten Einzelstaaten und in ganz besonderem Maß gegen den großpreußischen Staat. Preuß sah die Partikularstaaten und vor allem Preußen lediglich als „Zufallsbildungen rein dynastischer Hauspolitik"[53]) an, deren Exi-

52) S. H. Preuß: Denkschrift zum Verfassungsentwurf, S. 15.
53) S. H. Preuß: Denkschrift zum Verfassungsentwurf, S. 8.

stenz ohne Rücksicht auf landschaftliche und stammliche Zusammengehörigkeit allein durch die Dynastien bedingt war. In der Revolutionszeit von 1918, kurz nach Abdankung der deutschen Fürsten, war diese Anschauung vielleicht erklärlich, wenn man bedenkt, daß Preuß ein leidenschaftlicher Anhänger der Einheitsstaatsidee und bereit war, diesem politischen Ziel alles unterzuordnen. Dennoch hätte man von dem Autor eines im Auftrage des Reichsamts des Innern angefertigten Verfassungsentwurfs, der ein ernst zu nehmender Politiker sein wollte, ein besseres Verständnis für die geschichtlich überkommenen Verhältnisse der deutschen Staatenwelt erwarten können. Er hätte wenigstens, auch wenn er die föderative Organisation des Reiches tadelte, versuchen müssen, rückblickend ihre historische Bedingtheit zu achten, anstatt verständnislos von Zufallsbildungen zu sprechen. Die Novemberrevolution hatte die Fürstenhäuser beseitigt, aber Preuß mußte zugeben, daß nun trotzdem weiterhin die Gefahr bestand, daß der Partikularismus, der in den Monarchien gelebt hatte, sich auch in den republikanischen Einzelstaaten ebenso fest einnistete, wenn man nicht den Mut und die Kraft fand, die fünfundzwanzig Staaten zu zertrümmern. Gerade hierdurch erkannte er unfreiwillig an, daß die Existenz der deutschen Partikularstaaten doch nicht an ihre Dynastien gebunden war, sondern daß sie ein im Lauf der Geschichte gefestigtes, nicht fortzuleugnendes Eigenleben führten. Als Unitarier aber wünschte Preuß aus den Einzelstaaten ein auch territorial neu organisiertes einheitsstaatliches Reich hervorgehen zu lassen. Das deutsche Volk ist für ihn eine „geschichtlich gegebene politische Einheit"[54]) und kann darum nur in einem nationalen Einheitsstaat die ihm natürliche Staatsform finden. Diesen zu schaffen und ihn nach zweckmäßigen Gesichtspunkten in sich zu gliedern, stellt er der deutschen Nationalversammlung zur Aufgabe. Selbstverständlich sah auch Preuß die größte Schwierigkeit für die Durchführung seiner politischen Forderungen in der Auseinandersetzung mit Preußen. Dieser Einheitsstaat besaß für Preuß, da er nach seiner Meinung seine Mission in Deutschland längst erfüllt hatte, keine Existenzberechtigung mehr und sollte aufgelöst werden, damit das Reich vollendet werden könne. Für diesen demokratischen Staatstheoretiker schien es nach dem Ende der preußischen Hegemonialherrschaft unmöglich, noch fernerhin ein einheitliches Preußen in Deutschland zu erhalten. Denn ein Staat, der 4/7 des

54) S. H. Preuß a. a. O. S. 6.

Reichsgebiets ausfüllt, mußte, wenn auch seine bisher innegehabte privilegierte Reichsstellung verlorenging, mit der Zeit doch wieder eine Machtposition gewinnen, die im Reich zu einem neuen gefährlichen Dualismus mit all seinen, das deutsche Verfassungsleben belastenden Kämpfen führen konnte. Gelang es jedoch dem Reich, durch die Zerschlagung des preußischen Staatsgebietes seinen größten einheitsstaatlichen Rivalen zu beseitigen, so konnte es nach Uebernahme aller bisherigen Rechte und Aufgaben Preußens auch die anderen Freistaaten in die untergeordnete Stellung von Selbstverwaltungskörpern zwingen.

Dieselben und ähnliche Gedanken vertraten auch die zwei anderen Befürworter des deutschen Einheitsstaats, Fester und Horst[55]). Fester erwartete von der Nationalversammlung, daß sie die alten Bundesstaaten liquidieren und eine neue natürlichere Territorialeinteilung ermöglichen werde, zumal auch schon praktisch politische Zusammenschlußbewegungen, vor allem im Nordwesten des Reichs[56]), eingesetzt hatten, die keine Rücksicht auf die bisherigen einzelstaatlichen Grenzen nahmen[57]). In Preußen selbst waren in der Los-von-Berlin-Bewegung in den östlichen und westlichen Grenzgebieten separatistische Tendenzen wachgeworden, die sich nicht so sehr gegen das Reich wie gegen den preußischen Einheitsstaat richteten[58]). Das alles war auch für Fester ein Beweis, daß die Gliedstaaten nach dem Sturz der Dynastien zerfallen müßten. An ihre Stelle wollte er keine bundesstaatlichen Neubildungen setzen, weil sie den von ihm geforderten Einheitsstaat verkrüppeln würden[59]). Er plante vielmehr das einheitsstaatliche Reich nach der Zerschlagung Preußens in Provinzen zu gliedern, denen Oesterreich später, wenn es seine eigenen politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet hätte, angeschlossen werden sollte[60]). In einer zweiten Schrift „Die Nationalversammlung und die Zukunft Deutschlands", die erst nach der Verabschiedung des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt abgeschlossen wurde, sah Fester bereits die Verwirklichung des Einheitsstaates durch die Fassung des Gesetzesparagraphen 4 gefährdet („Es kann jedoch der Gebietsstand der Freistaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden"). Denn danach mußte der

---

55) Vgl. S. 36 Fußnote 50.
56) Vgl. S. 47 ff.
57) Vgl. R. Fester: Vom Bundesstaat zum Einheitsstaat, S. 4.
58) Vgl. S. 28 f. 47.
59) Vgl. R. Fester, a. a. O. S. 4.
60) Vgl. R. Fester a. a. O. S. 10.

Einheitsstaat die Zustimmung der Nationalversammlung und jedes Gliedstaates, einschließlich Deutsch-Oesterreichs, erhalten, „27 mal geboren werden“[61]). Trotzdem bestand Fester weiter auf seiner Forderung. Er hielt die Konstituierung eines Einheitsstaates zur damaligen Zeit auch prinzipiell noch für leichter als eine Neuordnung des Reichs auf föderativer Grundlage, wie sie der von ihm zitierte Aufsatz Erich Brandenburgs, auf den wir später noch eingehen werden[62]), vorschlug[63]). Denn der Einheitsstaat würde nur Reichsprovinzen kennen, und es war wahrscheinlich, daß die kleinen Staaten ihre eigene staatliche Existenz eher aufgeben würden, um sich einer solchen Provinz anzugliedern, als daß sie sich entschließen könnten in einem anderen Einzelstaat aufzugehen[64]). Andererseits sollten auch die preußischen Provinzen durch die Aufteilung Preußens und ihren direkten Anschluß an den Einheitsstaat Vorteile gewinnen. Das Reich selbst würde anstelle Preußens fortan ihre Interessen vertreten und sie auf die gleiche Stufe wie alle anderen außerpreußischen, ebenfalls zu Reichsprovinzen gewordenen Reichsteile stellen. Der deutsche Einheitsstaat sollte fähig sein, alle Gegensätze zwischen Ost und West, Nord und Süd auszugleichen und auch den Zusammenschluß kleiner Splittergebiete zu kräftigen Gebilden zu gewährleisten.

Im § 29 seines Vorentwurfes machte Preuß ebenso wie auch H. Horst in seinem „Entwurf zur Staatsverfassung der deutschen Republik“ konkrete Vorschläge für eine Neugliederung des Reichsgebiets mit Einschluß Deutsch-Oesterreichs. Horst regte eine Einteilung in 14 autonome Provinzen an, von denen sieben zum großen Teil aus preußischem Gebiet bestehen[65]). Die sehr genaue Bestimmung der Provinzialgrenzen läßt die Annahme zu, daß der Verfasser hier auf gründlichen Vorstudien aufbaute. Besonders die Provinz Berlin zeigt eine bis auf den Kilometer ausgerechnete Abgrenzung. Allerdings kann gerade beim Anblick dieser neuen Landkarte der Zweifel entstehen, ob dem politischen Wiederaufbau Deutschlands ein Dienst geleistet wurde, wenn man, nur um abzurunden, Grenzen zog, die mitten durch bisher zusammengehörende und miteinander verwachsene Territorien gingen und auch preußische Provinzen ohne ersicht-

---

61) S. R. Fester, Die Nationalversammlung und die Zukunft Deutschlands, S. 288.

62) Vgl. S. 42 f.

63) Vgl. E. Brandenburg: Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung? S. 9.

64) Vgl. R. Fester a. a. O. S. 293.

65) Vgl. H. Horst: Entwurf zur Staatsverfassung der deutschen Republik, S. 4 ff.

lichen Grund zerschnitten, wie z. B. Pommern, Brandenburg oder Hannover. Hier schien sich wirklich im Rahmen eines einheitsstaatlichen Programms so etwas wie eine von Fester bei den Föderalisten gerügte „Reichsschneiderwerkstatt"[66] aufzumachen.

Hugo Preuß plante sechzehn neue Freistaaten, bei denen aber die Grenzen der größeren außerpreußischen Staaten in weitgehendem Maße gewahrt wurden und auch die Gebiete der preußischen Provinzen in sich meist unversehrt blieben. Als besonderer Freistaat ist, wie auch bei Horst, Berlin angeführt. Es soll so unmittelbar dem Reich unterstellt werden und nicht mehr als Hauptstadt des preußischen Staates für dessen Hegemonialbestrebungen verwendet werden können[67]. Dieselbe Reichsunmittelbarkeit erhält im Preußschen Entwurf auch Wien, ebenfalls als besonderer Freistaat.

Aber diese unitarischen Pläne und Vorschläge, so wertvoll sie an sich sein mochten, konnten sich in der Praxis nicht durchsetzen. Mit derselben Energie, mit der sich die partikularen Kräfte gegen den radikalen Unitarismus der Revolutionstage gewehrt hatten, widersprachen die Einzelstaaten auch einer Verwirklichung des Einheitsstaates auf dem Wege der Gesetzgebung durch die Nationalversammlung. Und nicht nur die Partikularisten protestierten gegen den Einheitsstaat. Auch überzeugte Unitarier lehnten bei den Zuständen von 1918 aus praktischen Ueberlegungen eine einheitsstaatliche Verfassung ab. Charakteristisch dafür ist die Stellungnahme von Anschütz. Er bekennt sich zwar grundsätzlich zum „reinen Unitarismus" und sieht die bundesstaatliche Form als eine „Wertminderung"[68] an. Aber er glaubt doch, daß es unmöglich ist, den Ansprüchen des Föderalismus siegreich entgegenzutreten, ohne die innerdeutschen Verhältnisse noch mehr zu beunruhigen; vielmehr wird die Nationalversammlung vor allem Süddeutschland mit seinem scharf ausgeprägten Eigenleben auch jetzt Zugeständnisse machen müssen. Eine „Föderativrepublik" hält er auch im Hinblick auf die außenpolitische Lage für das zur Zeit einzig mögliche[69].

Nach ähnlichen Ueberlegungen wie Anschütz vertrat später der Abge-

---

66) S. R. Fester: Die Nationalversammlung und die Zukunft Deutschlands, S. 293.

67) Vgl. H. Preuß: Denkschrift zum Verfassungsentwurf. S. 14.

68) S. G. Anschütz: Die kommende Reichsverfassung, in Deutsche Juristenzeitung 1919, Heft 3/4, Sp. 116.

69) Vgl. G. Anschütz ebenda.

ordnete Kahl vor dem Verfassungsausschuß am 5. März 1919 den gleichen Standpunkt mit den resigniert klingenden Worten: „Als politisches Ideal, als geschichtliches Ziel wird der Einheitsstaat zwar bestehen bleiben, als Gegenwartsfrage ... scheidet er aus. Allerdings ist mir nicht zweifelhaft, daß bei einer stetig fortgeschrittenen Entwicklung unserer staatlichen Verhältnisse in Deutschland das Deutsche Reich einmal in den Einheitsstaat übergehen wird. Zur Zeit ist er jedoch praktisch nicht erreichbar. Das Reich bleibt, was es bisher war: eine Staatenverbindung"[70]).

Aber diese Staatenverbindung sollte doch nach dem Willen einer zweiten Gruppe von Verfassungsentwürfen[71]) eine neue Deutung ihres Charakters erfahren. Wenn ihre Autoren schon in Erkenntnis der Unmöglichkeit einer entscheidenderen Umgestaltung, oder auch aus Ueberzeugung die alte Bundesstaatsform beibehielten, wollten sie jedenfalls allenthalben die Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten innerhalb des gegebenen Rahmens neu bestimmen und verbessern.

Auch die hier erwähnten Anhänger der territorialen Neuordnung des Reichs auf föderativer Grundlage, Meinecke, Anschütz, Delbrück, Vogel treten wie die Unitaristen vor allem für Anschluß Deutsch-Oesterreichs und die Zerschlagung Preußens ein. Aber diese Verfasser stehen gerade in der Hauptfrage nach der Form des Reichs im Gegensatz zu der Preuß'schen Idee des Einheitsstaates, ja sie sind vielfach erst durch dessen Pläne dazu angeregt, ihre bundesstaatlichen Gesinnungen auszusprechen. Sie sind derselben Meinung wie Erich Brandenburg, der in seiner Schrift: „Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung?" erklärt, daß der Unterschied zwischen dem alten deutschen Bundesstaat und einem Einheitsstaat zu groß sei, um ohne Gefährdung der Reichseinheit mit einem Schlage überwunden werden zu können. „Die Ueberspannung des Einheitsgedankens kann zu neuer Zerreißung Deutschlands führen"[72]). Auch in der Anschlußfrage steht Brandenburg ebenso wie Fr. Meinecke ausdrücklich im Gegensatz zu den Unitaristen. Er glaubt nicht, daß Deutsch-Oesterreich mit seiner alten Hauptstadt Wien, seiner anderen Volksart und Sitte einem Einheitsstaat angehören will, sondern erhofft allein im Rahmen eines Bundesstaates die Lösung des großdeutschen Problems[73]). Außerdem soll der

70) S. Bericht des Verfassungsausschusses, S. 23.
71) Vgl. S. 36, Fußnote 51.
72) S. E. Brandenburg: Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung? S. 9.
73) Vgl. E. Brandenburg. Ebenda.

deutsch-österreichische Anschluß durch Preußens Auflösung erleichtert werden, da dieses dann nach Brandenburgs Ansicht politisch und kulturell nicht mehr so stark auf den neuen Einzelstaat drücken kann.

Das republikanische Reich würde nach den Absichten dieser zweiten Gruppe von Verfassungsentwürfen aus einer beschränkten Zahl von Staaten mittlerer Größe bestehen, denen eine aktive Beteiligung an der Bildung des Reichswillens zugesichert wird. So denkt Karl Rathgen in seiner Flugschrift[74]), daß das neue Deutschland aus etwa zwanzig Gliedstaaten bestehen wird. Walter Vogel plant im Reich vierzehn Freistaaten zu konstituieren. Und Anschütz fordert die Nationalversammlung auf, durch Vereinigung von geographisch und wirtschaftlich zusammengehörenden Gebieten Einzelstaaten zu schaffen, die groß genug sind, um ein Eigenleben innerhalb der vom Reich gewährten Kompetenzen führen zu können. Er spricht davon, daß die Revolution vor allem auf dem Gebiet des territorialen Umbaues den Beruf habe, revolutionär zu sein und an die Stelle des Nurhistorischen das Vernünftige zu setzen[75]). Während auf der einen Seite die Kleinstaaten dadurch zu existenzfähigen Gemeinwesen zusammengeschlossen werden können, soll andererseits Preußen so in seine Teilgebiete zerlegt werden, daß auch diese sich der Größe von Mittelstaaten nähern. — Friedrich Meinecke bekennt sich „mit Stolz und Liebe" zum alten Preußen und weiß seine historischen Verdienste und Werte höher einzuschätzen und zu respektieren als die Unitaristen[76]), aber trotzdem glaubt auch er, daß dieser Staat in seiner alten Gestalt, zumal in einem großdeutschen Reich keine Lebensberechtigung mehr habe.

Mit der Idee, Preußen im Reich aufgehen zu lassen, verknüpfte sich 1918/19 auch die Erinnerung an die gleichen Projekte der Paulskirche. Wenn Hans Delbrück nicht mehr von dem spezifisch-preußischen, sondern vom deutschen Nationalgedanken die Rettung der deutschen Zukunft erwartete[77]), so sprach er dieselbe Hoffnung aus, die die Bewegung von 1848 auf die Reichspläne gesetzt hatte. Durch das Aufgehen Preußens in Deutschland sollte aber nicht eine sinnlose Zerstörung alter geschichtlicher Werte vorgenommen werden, sondern die Vertreter dieses Planes

74) K. Rathgen: Die künftige Verfassung des deutschen Reichs.
75) Vgl. G. Anschütz, a. a. O. Sp. 117.
76) Vgl. Fr. Meinecke: Bemerkungen zum Entwurf der Reichsverfassung, S. 136.
77) Vgl. H. Delbrück: Die wichtigsten Fragen der künftigen Reichsverfassung, Preuß. Jahrbücher, Bd. 175, S. 132.

hofften vielmehr, wie es auch die Paulskirche tat, daß alle preußischen Kräfte, die bisher dem größten Partikularstaat gedient hatten, nun der Stärkung der Reichsgewalt zugute kommen würden. Es ist im Grunde der letzte Dienst, den Preußen dem Reich mit der Aufgabe seiner Eigenstaatlichkeit erweisen soll.

Diese Befürworter der Auflösung Preußens beabsichtigen keine unvernünftige Zerstückelung des preußischen Staatsgebietes, sondern sie verlangen, daß bei den staatlichen Neubildungen die inneren Zusammengehörigkeiten der einzelnen Teile berücksichtigt werden. So schlägt Meinecke vor, die alten östlichen Stammprovinzen mit Westpreußen und Deutsch-Posen zu einem Staat zusammenzufassen, während Schlesien ein selbständiges Gebiet sein soll, und im Westen Rheinland-Westfalen, Hessen-Nassau und Niedersachsen mit Schleswig-Holstein neue Staaten bilden[78]). Dadurch hofft er auch die im alten Preußen bestehenden, wirtschaftlichen, kulturellen und konfessionellen Gegensätze zwischen den östlichen und westlichen Provinzen zu beseitigen. Die trennende Elblinie würde verschwinden und auch die Mainlinie ihre Bedeutung verlieren, wenn nicht mehr ein großes Preußen Süddeutschland gegenüberstände, sondern das Reich eine gleiche Gemeinschaft von Mittelstaaten bildete. Die zu neuen Teilrepubliken umgebildeten preußischen Provinzen sollen die Kompetenzen von Einzelstaaten erhalten, um damit gleichberechtigt neben die anderen Reichsglieder treten zu können.

Das bedeutete aber indirekt eine Wertminderung der alten Partikularstaaten. Außerdem würden die süddeutschen Staaten in mehreren Entwürfen ebenso wie Preußen einer territorialen Neueinteilung unterworfen und in einzelne Teile auseinandergerissen, was den partikularistischen Angehörigen dieser Landesteile auch nicht erwünscht war. Große Beachtung fand z. B. der sehr konstruiert und wirklichkeitsfremd anmutende Plan der sozialdemokratischen Rheinischen Zeitung, der Deutschland in vier Teilrepubliken einordnete[79]). Rhein und Donau, die Meeresküsten und Mitteldeutschland wurden darin als geographische Ansatzpunkte für die neuen Staaten angesehen, wodurch sich „in der natürlichsten Weise" vier ziemlich gleich große Republiken bilden ließen. Jede Teilrepublik würde, wie der Plan allzu optimistisch verhieß, stammverwandte Menschen in sich vereinen, wirtschaftlich und kulturell ein harmonisches Ganzes

78) Vgl. Fr. Meinecke: Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik, S. 5.
79) Vgl. Rheinische Zeitung vom 27. XI. 1918.

bilden und dadurch am besten die Einheit des Reiches mitverbürgen. Diese Lösung sollte zugleich die Kleinstaaterei abschaffen und den Einheitsstaat vermeiden. Die süddeutschen Staaten wurden nach dem Projekt der Rheinischen Zeitung zwar nicht territorial aufgeteilt, aber durch die Einordnung in größere politische Gebilde sollten sie ihrer staatlichen Selbständigkeit beraubt werden. Der Plan beteiligte Süddeutschland an der Donaurepublik, die aus Bayern, Deutsch-Oesterreich und Württemberg bestehen sollte, und an der Rheinischen Republik mit Rheinland, Westfalen, beiden Hessen und Baden. Darüber hinaus griff W. Vogel in seinem Vorschlag, Deutschland in vierzehn Freistaaten zu gliedern[80]), den alten territorialen Bestand der süddeutschen Staaten direkt an, da er die stammverwandten Gebiete neu zusammenzufassen beabsichtigte. Er schuf in seinem Plan aus Bayern die Freistaaten Bayern und Franken, verschmolz bayerische, badische und württembergische Landesteile zum Freistaat Schwaben und nannte die Vereinigung von pfälzischem und hessischem Territorium Pfalz-Hessen. Auch der Entwurf des Kölner Privatdozenten Tuckermann[81]) zerriß süddeutsches Staatsgebiet. Von seinen dreizehn (mit dem Saargebiet vierzehn) neuen Ländern hieß eins: Baden und Pfalz. Bayern beschränkte er auf die altbayerischen Teile, nahm aber noch die ostfränkischen Bezirke mit hinzu. Und schließlich sollte Württemberg mit Bayerisch-Schwaben und dem nördlichen Hohenzollern den Staat Schwaben bilden. Aber die Süddeutschen, die, wenn es um Preußens Auflösung ging, im Interesse des Reichs gern mit dafür eintraten, wurden zu leidenschaftlichen Partikularisten, wenn die Reformpläne auch ihre eigene Staatszone in Mitleidenschaft ziehen wollten.

Als Kuriosum dieser Gesinnung mag die noch 1918 erschienene Schrift von Ballerstedt: „Großpreußen und Reichszertrümmerung" angeführt werden. Sie ist ein fanatisches Bekenntnis zum süddeutschen Partikularismus und gleichzeitig eine einseitig bayerische Kritik am preußischen Staat, der es nicht an komischen Auswüchsen fehlt. Sie versteigt sich sogar zu der Drohung, Preußen vorübergehend von der Mitgliedschaft am Reich auszuschließen, bis es wieder würdig zur Aufnahme sei[82]). Ballerstedt kommt zu dem Schluß, daß es „verhältnismäßig belang-

---

80) Vgl. W. Vogel: Deutschlands bundesstaatliche Neugestaltung.
81) Veröffentlicht in: B. Schmittmann: Preußen-Deutschland oder Deutsches Deutschland?
82) Vgl. Ballerstedt: Großpreußen und Reichszertrümmerung, S. 37.

los"[83]) sei, wie man Nord- und Mitteldeutschland aufteilt, wenn man nur im Süden die historischen Werte achte. Das heißt also, daß Süddeutschland unangetastet von jeglichen Aufteilungsplänen bleiben soll.

Wenn man insgesamt alle angeführten Versuche und Entwürfe betrachtet, die sich auf einheitsstaatlicher oder bundesstaatlicher Basis mit der territorialen Neuordnung des Reichsgebiets beschäftigen, so muß man ihren Verfassern, allerdings mit Ausnahme des sachlich kaum ernst zu nehmenden Ballerstedt, zubilligen, daß ihnen allen von ihrem Standpunkt aus ein ideales Ziel vorschwebte. Sie wollten ein deutsches Reich, dessen zweckmäßige Gliederung in Provinzen oder Einzelstaaten eine dauernde Beseitigung aller innerdeutschen Schwierigkeiten und Konfliktsmöglichkeiten erhoffen ließ. Aber weil man den Augenblick ausnutzen wollte, der vielen Wünschen günstig erscheinen mochte, tat man mit den Plänen doch oft zu viel des Guten. Würde durch eine Neugestaltung Deutschlands, die wie z. B. in dem Projekt von W. Vogel alle stammes- und konfessionsverwandten Gebiete in sich zusammenfaßt und sie gegen die anderen Territorien durch die Schranken innerer Reichsgrenzen abschließt, in der Praxis nicht gerade das Gegenteil vom Gewünschten erreicht werden? Man wollte preußische Hegemonie unmöglich machen, süddeutschen Partikularismus dämpfen und mitteldeutsche Kleinstaaterei abschaffen. Aber wäre gerade in der damaligen Situation durch die Zusammenschließung von Landesteilen, die innerlich so homogen wie möglich ausgesucht wurden, nicht letzten Endes ein neuer, viel schlimmerer Partikularismus entstanden, als es der alte je gewesen war? Der alte deutsche Sondergeist, dem man trotz aller Ausartungen mindestens zeitweilig ein gewisses Lebensrecht nicht absprechen konnte, entsprang aus traditionellen und historischen Quellen. Der in den neuen Gliedstaaten neu wachsende Partikularismus aber würde auf einer reinen Interessenbindung beruhen, sei sie wirtschaftlicher, landschaftlicher oder konfessioneller Art. Wenn es innerhalb des preußischen Großstaates möglich gewesen war, die bestehenden Gegensätze zwischen den einzelnen Provinzen bis zu einem gewissen Grade zu mildern und auszuschalten, so würde die Zerschlagung Preußens gewiß nicht zur völligen Ausgleichung dieser Gegensätze, sondern vielmehr gerade zu ihrer noch stärkeren Betonung beitragen. Die neu entstandenen Gebiete würden ein abgeschlossenes Eigenleben in den ihrem

83) S. Ballerstedt, a. a. O. S. 40.

Wesen so vollkommen angepaßten Gliedstaaten führen und sich untereinander zum Schaden des Reichs immer mehr entfremden. Das konnten die eventuellen Nachteile einer allzu vollkommen gedachten Lösung werden. Man durfte das Reich nicht einfach geographisch aufteilen[84]), sondern mußte bei einer derartigen Umgestaltung viel tiefere Zusammenhänge berücksichtigen.

Neben all den rein theoretischen Entwürfen und Vorschlägen liefen jedoch auch praktische Versuche her, die eine staatliche und territoriale Umgestaltung Deutschlands durchführen wollten. Aber diese selbständig unternommenen Ansätze stellten eine große Gefahr für die Einheit des Reichs dar. Fast überall tauchten, wie schon erwähnt, vom Ausland eifrig gefördert, separatistische Unternehmungen auf, die teils von linksradikalen Elementen, teils von Zentrumskreisen ausgingen. Sie vertraten zwar nicht immer eine ausgesprochene Politik gegen das Reich, betonten vielmehr in den meisten Fällen ihre Reichszugehörigkeit und wendeten sich hauptsächlich gegen Preußen und die Berliner Regierung. Aber es schien, als ob um die Jahreswende 1918/19 herum alle aufbauenden Kräfte vor den Auflösungstendenzen zurückgewichen waren. Unter den Einwirkungen des Auslandes entstanden vor allem in den Grenzgebieten, so in Schlesien und Ostpreußen Loslösungsbewegungen von Preußen, die sich aber auch gegen das Reich auswirkten. Im Westen machte der von separatistischen Zentrumsleuten stammende Gedanke an die Bildung einer rheinisch-westfälischen Republik der preußischen Regierung Sorge. Am 4. Dezember 1918 fand in Köln eine Versammlung statt, in der Trimborn, der Führer des rheinischen Zentrums, Marx und Hoeber, Chefredakteur der Kölnischen Volkszeitung sprachen[85]). Die fünftausend Teilnehmer forderten unter Protest gegen die politischen Zustände in Berlin und in der Ueberzeugung, daß das Rheinland und Westfalen genügend staatsbildende, wirtschaftliche und kulturelle Kräfte besäßen, die Proklamierung einer dem Deutschen Reich angehörigen rheinisch-westfälischen Republik. Allerdings betonte man ja auch hier, daß sich diese Pläne nicht gegen das Reich richten sollten, daß man vielmehr durch Abtrennung von Preußen als selbständige Republik dem Reich unmittelbar unterstellt zu werden hoffe, um so am Wiederaufbau Deutschlands mitzuarbeiten. Trotzdem mußte im Interesse der Reichseinheit und im Hinblick auf die

---

84) Vgl. D. Schäfer: Das Reich als Republik: Deutschland und Preußen, S. 26.
85) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 5. XII. 1918.

von Frankreich drohenden Gefahren diesen Bewegungen mit allen Mitteln gesteuert werden, wie es auch durch den Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 11. Dezember 1918 nachdrücklich ausgesprochen wurde[86]). Durch die Wahl des deutschen Volkes sollte die Weimarer Nationalversammlung allein berufen sein, über Deutschlands staatlichen und territorialen Aufbau zu entscheiden, und die Regierung durfte nicht zulassen, daß unzufriedene Elemente diesen Beschlüssen zuvor kamen.

Im Januar 1919 beunruhigte der Plan der linksradikalen braunschweigischen Regierung, eine mittel-norddeutsche Republik zu gründen, wieder das ganze Reich[87]). Sie bekannte offen, die Nationalversammlung, deren demokratische Prinzipien sie ablehnte, vor eine vollendete Tatsache stellen zu wollen. Die Entschließung eines von der braunschweigischen Regierung am 25. Januar berufenen Kongresses erweiterte diesen Plan, zu dessen Verwirklichung schon praktische Schritte unternommen waren, zu dem Projekt einer Nordwestdeutschen Bundesrepublik[88]). Sie sollte, mit einer deutlichen Tendenz gegen das Reich, zehn neuumgrenzte sozialistische Freistaaten im nördlichen Westdeutschland umfassen: Sachsen, Groß-Thüringen, Hessen, Rheinland-Westfalen, Hannover-Oldenburg, Bremen, Braunschweig, Lüneburg, Hamburg und die Altmark unter der Bundeshauptstadt Kassel. Diese Staaten, die ein „einheitliches Ganzes" darstellen sollten, würden zwar, wie es in der Entschließung heißt, bereit sein, „mit der Gesamtheit des Deutschen Reiches sich zusammenzuschließen", aber doch nur dann, „wenn das Deutsche Reich eine auf dem Rätesystem beruhende, entschieden sozialistische Regierung hat". Drei weitere Forderungen, die die Reichsregierung erfüllen müßte, nämlich das stehende Heer durch ein Volksheer zu ersetzen, das Rätesystem in ganz Deutschland zu sichern und die Reichsregierung von allen Personen zu befreien, die sich während des Krieges „kompromittiert" hätten, — waren bereits so formuliert, daß ihre unbedingte Ablehnung angenommen werden konnte. In diesem Falle aber glaubte die nordwestdeutsche Bundesrepublik Grund und Recht zu haben, ihre wahren Absichten zu verwirklichen und die Trennung vom Reich unter Anlehnung an die Entente zu vollziehen. Ein Sonderfrieden, linksradikale Propaganda in den anderen Teilen Deutschlands und die Gründung eines neuen Reichs durch Zusammenschluß aller deutschen sozialistischen Freistaaten sollten die nächsten politischen Ziele dieser

86) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 11. XII. 1918.
87) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 15. I. 1919.
88) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 27. I. 1919.

Bundesrepublik werden[89]). Sie kam glücklicherweise nicht zustande, aber allein schon der Plan stellte eine ungeheure Gefahr für das damals so ungefestigte Reich dar.

Angesichts der separatistischen Bewegung erschien vielen der Gedanke an die Erhaltung des großpreußischen Staates als Rettung des Reichs. Dieser festgefügte Staat war einerseits immer als der größte Partikularist verschrieen gewesen. Er konnte jedoch von einem anderen Standpunkt aus, da sein Gebiet und das des Reichs sich in weitem Umfang deckten, auch als der größte Unitarist und darum als Garant der Reichseinheit angesehen werden. Deshalb wehrten sich Verfechter dieser Anschauung, wie Richard Thoma, Trautmann, Max Weber, Friedberg und Karl Binding[90]) auf das heftigste gegen eine Zerschlagung Preußens. Binding z. B. sprach davon, daß „der Gedanke der Auflösung des preußischen Staates ... der allerunglücklichste und verhängnisvollste"[91]) sei, der ihm je vorgekommen. Diese Politiker glaubten, daß man dadurch erst recht alle auftauchenden Neigungen zu einer Reichsflucht fördern würde[92]). Um die auseinanderstrebenden Teile zusammenzuhalten, war es nach ihrer Ueberzeugung vielmehr nötig, daß ein starkes Preußen das Reich als große Klammer fest umspannt hielt. Trautmann fürchtete im Gegensatz zu den Unitaristen, daß die Zerschneidung Preußens in mehrere Teilgebiete die bisherigen politischen, wirtschaftlichen und konfessionellen Unterschiede zwischen dem preußischen Osten und Westen nur noch verschärfen und daher mehr zur Zerspaltung als zur Zentralisierung des Reichs beitragen würde[93]). Mit Recht sagte später in der Nationalversammlung der Abgeordnete Düringer von seinem konservativen Standpunkt aus: „Man muß die bange Frage aufwerfen, ob, wenn ein starkes und mächtiges Preußen im Deutschen Reich fehlt, die partikularistischen Tendenzen nicht zu stark werden, ob sie sich nicht in einem Maße entwickeln, daß das Reich nicht mehr zusammenhält, sondern auseinanderfällt"[94]). Es trat hier der Fall ein, daß aus unitarischen Gründen eine preußisch-partikularistische Anschauung verteidigt wurde.

---

89) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 27. I. 1919.
90) S. S. 35 f, Fußnote 49.
91) S. K. Binding: Die staatsrechtliche Verwandlung des deutschen Reichs, S. 7.
92) Vgl. Friedberg: Preußen in dem Entwurf der künftigen Reichsverfassung, Sp. 198.
93) Vgl. Trautmann: Territoriale Neugestaltung des Reichs und Zerstückelung Preußens, S. 83.
94) S. Sten. Ber. der Weimarer Nationalversammlung, Bd. 326, S. 472.

Umgekehrt sprach der Badenser Hans Gmelin aus süddeutsch-partikularistischem Interesse, als er sich für die Erhaltung des preußischen Einheitsstaates einsetzte. Denn er sah voraus, daß bei einer Aufteilung Preußens eine starke Zentralgewalt Norddeutschland leicht zu bloßen Selbstverwaltungsbezirken umwandeln könnte; und Süddeutschland mußte dann befürchten, daß auch die anderen Einzelstaaten allmählich in denselben politischen Zustand herabgedrückt werden könnten und ihre selbständige staatliche und kulturelle Entwicklung beeinträchtigt werden würde[95]).

Da die Kaiseridee das Reich nicht mehr einigte, sollte es jetzt Preußens Aufgabe sein, wenigstens den größten Teil des Reichsgebietes zusammenzuhalten. Die „erste Notwendigkeit" war es, wie Trautmann sagte, daß Preußen der feste staatliche Kern bliebe, um den sich das andere Deutschland gruppieren könne[96]). Preußen ist der einzige deutsche Großstaat. Würde er zerteilt, so hätte man im ganzen Reich eine Reihe von Mittelstaaten, deren enggezogene Grenzen nach der Meinung Richard Thomas ihre Wirkung auch auf den geistigen Horizont ihrer Staatsbürger ausüben würden[97]). Erst wenn der deutsche nationale Einheitsstaat wirklich vollendet sein würde, könnte man Preußens Mission als erfüllt betrachten und sein Aufgehen im Reich als eine berechtigte verfassungspolitische Forderung vertreten. Der Leipziger Jurist Karl Binding war der Ansicht, daß ein kräftiges Großpreußen viel eher die Reichsgrenzen im Osten und Westen schützen könnte als eine Anzahl kleinerer Gliedstaaten, die an seine Stelle träten[98]).

Während aber die anderen Freunde eines starken Preußens grundsätzlich ein großdeutsches Reich befürworteten, wurde Binding aus Sorge um das Reich wenigstens für die nächste Zukunft zum Gegner des Anschlußgedankens[99]). Denn er sah bei einem verfrühten Anschluß nur die Belastungen, die Oesterreich, ohne selbst etwas leisten zu können, auf allen Gebieten für das schwer kämpfende Reich bringen würde. Er verlangte deshalb, daß der „Konkurs-Prozeß"[100]) der Donaumonarchie erst zu Ende geführt werden müsse und das Reich nicht mit hineingezogen werden

95) Vgl. H. Gmelin: Warum ist der Reichsverfassungsentwurf für uns Süddeutsche unannehmbar? S. 6 f.
96) Vgl. Trautmann a. a. O. S. 78.
97) Vgl. R. Thoma: Deutsche Verfassungsprobleme, S. 419.
98) Vgl. K. Binding, a. a. O. S. 8.
99) Vgl. K. Binding, a. a. O. S. 28 ff.
100) S. K. Binding, a. a. O. S. 30.

dürfe, wenn er nicht beiden zum Verhängnis werden solle. Erst in einer geordneteren und leichteren Zukunft werde man, nach Bindings Ueberzeugung dem Reich die Lösung der Anschlußfrage zumuten können.

Ueberhaupt tauchten bei diesen konservativeren Politikern mehrfach Warnungen auf, auch die kleindeutschen Fragen nicht durch zu schnelle und voreilige Entscheidungen erledigen zu wollen. Friedrich Thimme empfahl, diese wichtigen Dinge langsam zu überlegen und gründlich zu beraten[101]). Ja, der Legationsrat Trautmann war sogar dafür, eine eventuelle territoriale Neuordnung des Reichs nicht durch die Weimarer Nationalversammlung, sondern durch sicher noch gründlichere diplomatische Verhandlungen zwischen den beteiligten Einzelstaaten vornehmen zu lassen[102]).

Schließlich entschied die endgültige Formulierung der Weimarer Reichsverfassung den monatelangen Kampf der Gruppen und Parteien um die Neugestaltung des deutschen Staates. Die Nationalversammlung kam den auch vom Zentrum vertretenen föderalistischen Tendenzen immer weiter entgegen und war zu Kompromissen bereit. Denn die Zeit drängte, und die außenpolitischen Bedrängnisse und separatistischen Beunruhigungen verlangten, daß das Reich innenpolitisch so schnell wie möglich verfassungsrechtlich befestigt wurde. Von den unitarischen Plänen des ersten Preuß'schen Entwurfes ging die Entwicklung unter dem wachsenden Einfluß der Einzelstaaten und des Zentrums immer mehr zugunsten des Föderalismus zurück, bis schließlich eine grundlegende Aenderung des Reichs-Länderverhältnisses überhaupt nicht erreicht wurde. Die Stunde, in der die Mehrheitsparteien das Reich zum nationalen Einheitsstaat hätten vollenden können, war, auch durch ihr Zögern und ihre Schwäche den Partikularisten in ihren eigenen Reihen, vor allem im Zentrum, gegenüber, ungenutzt vorübergegangen. Die deutsch-österreichische Frage, die allerdings auch von außenpolitischen Bedingungen abhängig war, wurde nicht gelöst; das Reich blieb kleindeutsch. Aber durch die Stärkung der Autorität der Reichsgewalt und durch die Erhaltung eines starken Preußens konnten wenigstens die drohenden Gefahren des Separatismus beseitigt werden.

Eine territoriale Neugliederung jedoch wurde grundsätzlich nicht durchgeführt. Das Reich hatte noch im Verfassungsentwurf III zwei Mittel in der Hand, um neue Gliedstaaten zu bilden: durch Reichsgesetz nach

101) Vgl. Fr. Thimme: Um Preußens Schicksal, S. 175.
102) Vgl. Trautmann a. a. O. S. 77.

Artikel 15 und durch Artikel 19, der die Kleinstaaten zwingen wollte, sich innerhalb von drei Jahren zu größeren Gemeinwesen zusammenzuschließen, da ihnen sonst jede aktive Beteiligung an der Bildung des Reichswillens versagt werden sollte. Aber es gelang nicht die Bestimmungen zur Annahme zu bringen, da sich die Einzelstaaten, — bei Artikel 15 Preußen und die Mittelstaaten, bei Artikel 19 die Kleinstaaten — erfolgreich dagegen zur Wehr setzten. Nur im Artikel 18 der neuen Reichsverfassung war aus den ursprünglichen Entwürfen über alle Widerstände hinweg eine Möglichkeit zur späteren Umgestaltung einzelstaatlicher Gebiete offen geblieben. Der Artikel bestimmte, daß die Aenderung des Gebietes der Länder oder Neubildung von Ländern durch verfassungsänderndes Reichsgesetz zu geschehen habe. Ein einfaches Reichsgesetz sollte jedoch genügen bei Zustimmung der unmittelbar beteiligten Länder, und ebenso wenn der in einer Abstimmung festzustellende Wille der Gebietsbevölkerung oder ein „unmittelbares Reichsinteresse" die Neugliederung fordern würden. Wenn dieser Artikel einerseits auch durch schwer zu erfüllende Bedingungen weniger geeignet war, positive Reformen auszuführen, so konnte er doch andererseits wenigstens als ein Gegenmittel gegen zukünftige partikularistische Auswüchse angesehen werden[103]).

Im Kampf um die Neugestaltung Deutschlands hatten weder die reinen Unitarier, noch die auf Zerschlagung Preußens hinzielenden Föderalisten gesiegt, sondern den alten einzelstaatlichen Gewalten war es gelungen, Deutschlands bundesstaatliche Gliederung wesentlich in der bisherigen Form zu erhalten[104]). Wenn auch die Reichsmacht allgemein gestärkt wurde, so bedeutete Weimar doch im Ganzen einen Sieg der geschichtlich überkommenen bundesstaatlichen Sonderart über alle grundlegenden politischen Reformversuche. Darum aber konnte diese Verfassung von vornherein nicht als ein endgültiges Ergebnis für Deutschland bewertet werden, sondern das Ringen um die Vollendung des deutschen Nationalstaates mußte fortdauern.

---

103) Dies zeigte sich 1924 bei den Bestrebungen Hannover von Preußen zu lösen. Der Versuch scheiterte an den Bestimmungen des Artikels 18.

104) Gewisse Vereinfachungen der territorialen Gliederung des Reichs erfolgten später noch durch den Zusammenschluß der thüringischen Republiken zu Großthüringen 1920 und den Anschluß Pyrmonts und Waldecks an Preußen 1922 und 1928.

4. Kapitel.

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Reich und Ländern.

Eng mit der Entscheidung: Einheitsstaat oder Bundesstaat und Bundesstaat in welcher Form hing die Frage nach der Art der neuen Kompetenzverteilung in Gesetzgebung und Verwaltung zwischen dem Reich und seinen Gliedern zusammen. Wer sich zum Gedanken des Einheitsstaates bekannte, mußte versuchen die Einzelstaaten als bloße Selbstverwaltungskörper dem mit allen entscheidenden politischen Vollmachten ausgestatteten Reich zu unterstellen. Wer dagegen für den bundesstaatlichen Aufbau Deutschlands eintrat, konnte einerseits ebenso wie die Unitarier eine starke Zentralgewalt über verhältnismäßig schwachen Gliedern verlangen, oder aber er konnte bestrebt sein, den Einzelstaaten ein festes Fundament in Legislative und Exekutive zu sichern, mit dem ihnen eine ausschlaggebende Beeinflussung der Reichspolitik ermöglicht wurde. Da man sich in Weimar für das starke bundesstaatliche Reich entschied, mußte man notwendigerweise auch die gesamte Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb dieser Staatsform nach den gleichen Gesichtspunkten neu regeln.

Es war nötig, die gesamte Aufgaben- und Machtverteilung zwischen Reich und Ländern in der Republik einer grundlegenden Reform zu unterziehen. Unter den Weimarer Mehrheitsparteien gab es niemand, der die Reichsverhältnisse im alten bundesstaatlichen Sinn bestehen lassen wollte, die dem in der Nationalversammlung vertretenen neuen Reichsgedanken nicht mehr entsprechen konnten. Es erschien der Weimarer Koalition vor allem notwendig, die Position des republikanischen Reichs so fest mit machtpolitischen Kompetenzen zu unterbauen, daß es in Zukunft alle partikularistischen Angriffe würde abwehren können. Die Unvollkommenheiten des alten deutschen Bundesstaats sollten beseitigt, Ueberlebtes entfernt und eine neue, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende verfassungsrechtliche Regelung durchgeführt werden.

Schon im alten Reich hatte die Zentralgewalt im Vergleich mit anderen bundesstaatlichen Organisationen einen großen Aufgabenkreis innegehabt. Allerdings erstreckten sich diese Kompetenzen nur auf die Legislative und das Beaufsichtigungsrecht, während die Ausführung der Gesetze, sowie die Rechtspflege fast ausschließlich den Einzelstaaten überlassen geblieben waren. Man konnte darum von einem „Kompetenzunitaris-

mus und seiner föderalistischen Organisation"[105]) sprechen. Immerhin aber hatten sich die Einzelstaaten ein bedeutendes Mitbestimmungsrecht an der Gestaltung des gesamten Reichslebens gesichert. Das war geschehen, einmal durch eben diese föderalistische Organisation der Verwaltung, bei der eine willkürliche Ausführung von Reichsgesetzen nicht ganz unmöglich war, durch Reservatrechte und schließlich durch den ausschlaggebenden Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung, auch im verfassungsändernden Sinn. Aber die politische Entwicklung seit 1871 hatte in dem tatsächlichen Verhältnis der Einzelstaaten zum Reich allmählich eine nicht zu übersehende Wandlung geschaffen. Das Reich hatte seine Kräfte vermehrt und sich praktisch eine hervorragende Stellung über seinen Gliedern verschafft. So war es nur natürlich, daß in der neuen Reichsverfassung diesen Umänderungen Rechnung getragen werden sollte.

Der Preuß'sche Verfassungsentwurf mit der angefügten Denkschrift kann im Großen und Ganzen als das Spiegelbild der Wünsche und Pläne der Weimarer unitarischen Parteien in bezug auf die Kompetenzverteilung in der Republik angesehen werden. Ebenso vertraten auch die privaten Entwürfe grundsätzlich, gleichgültig ob ein einheitsstaatliches oder bundesstaatliches Reich beabsichtigt war, die unitarische Forderung nach Stärkung der Reichsgewalt. Da alle wußten, daß Preußen seine Hegemonie verloren hatte, gestanden sie auch zu, daß das Reich allein berechtigt wäre, das Erbe des preußischen Staates anzutreten, indem es dessen Rechte und Aufgaben in Zukunft mit übernahm.

Die Auseinandersetzungen über die Abgrenzungen der Zuständigkeiten zwischen Reich und Ländern gehörten mit zu den schwierigsten Arbeiten, die von der Nationalversammlung zu leisten waren. Vor allem mußte sie deshalb von vornherein auf eine ganz klare Abgrenzung der Kompetenzen, sowohl im Interesse des Reichs als auch in dem der Einzelstaaten einzuwirken versuchen, denn nichts konnte unerfreulicher werden als eine nicht abreißende Kette von Kompetenzstreitigkeiten. Im Verfassungsausschuß wurde es deshalb nicht gebilligt, wenn im § 66 des Bredt'schen Verfassungsentwurfs einfach gesagt war: „Die Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung ist unbeschränkt und braucht für die einzelnen Rechtsgebiete nicht in besonderer Weise begründet zu werden"[106]). Denn dadurch

105) S. E. Kaufmann: Grundfragen der künftigen Reichsverfassung S. 29.
106) S. V. Bredt: Das Werk des Herrn Preuß, oder Wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen? S. 64.

konnte die Gefahr entstehen, daß die Einzelstaaten überall, wo sie wollten, Gesetze erlassen würden, die vom Reich wieder aufgehoben werden könnten, und daß andererseits viele Gebiete, für die niemand zuständig war, ohne gesetzliche Regelung bleiben würden[107]).

Zur Aufzählung der einzelnen Aufgaben und Zuständigkeiten bediente sich die Weimarer Nationalversammlung derselben Methode wie Bismarck. Sie stellte einen Katalog der Reichskompetenzen auf, wodurch sich von selbst die Abgrenzungen der Zuständigkeiten für die Länder ergab. Dieses Verfahren war auch eine politische Klugheit den Einzelstaaten gegenüber. Denn die Opfer und Zugeständnisse, die sie in der neuen Verfassung dem Reich machen mußten, wären ihnen noch deutlicher zum Bewußtsein gekommen, wenn man die ihnen verbleibenden Kompetenzen einzeln aufgezählt hätte. Statt dessen enthielt die Reichsverfassung nur die Zuständigkeiten des Reichs. Dadurch blieb für die zukünftige Entwicklung die Möglichkeit offen, daß neu entstehende Staatsaufgaben auch der Kompetenz des Faktors zufallen könnten, dessen Zuständigkeiten nicht ausdrücklich abgegrenzt wurden, also der Länder[108]).

Allerdings gelang es auch in der Kompetenzfrage nicht, die Wünsche der Unitarier voll durchzusetzen. Die deutsche Republik ordnete sich nicht nach der Forderung: „Verwaltung in den Provinzen, die Politik auf der Spitze der Pyramide", wie es R. Fester als Befürworter des Einheitsstaats aussprach[109]). Es verwirklichte sich nicht der Plan von Hugo Preuß, die auf die Funktionen der Selbstverwaltung beschränkten Freistaaten der Reichsrepublik zu unterstellen, sondern der Einspruch und Widerstand der einzelstaatlichen Kräfte vermochte all diese Ansprüche zurückzuschrauben und die Zuständigkeiten des Reichs auf ein Ausmaß zu beschränken, das den Einzelstaaten auch weiterhin noch den Charakter von „Ländern" ließ. 1848 war die Schwierigkeit, die Reichsländerfrage zu lösen, in den von historischen Traditionen geleiteten Dynastien begründet gewesen. 1919 waren es die Bürokratie der Einzelstaaten, die föderalistischen Parteien und die Partikularisten, die einem Reichszentralismus energische Opposition leisteten.

Die wichtigsten gemeinsamen Aufgaben waren zwar von den Einzelstaaten in die Hand des Reichs gelegt worden. Das Reich erhielt da-

107) Vgl. Bericht des Verfassungsausschusses, S. 54.
108) Vgl. H. Preuß: Reich und Länder, S. 114.
109) S. R. Fester: Vom Bundesstaat zum Einheitsstaat, S. 4.

durch ausgedehnte Zuständigkeiten in Legislative und Exekutive und auf dem Gebiet der Reichsaufsicht. Es konnte das gesamte einzelstaatliche, politische, wirtschaftliche und kulturelle Leben nach allgemeinen Normen in seinem Sinn beeinflussen und beaufsichtigen. Aber innerhalb dieser Grenzen blieb doch noch genug Raum, um auch den Einzelstaaten ein staatliches Sonderleben zu gestatten. So weit das Reich sie nicht überdeckte, blieb die Eigenstaatlichkeit der Länder erhalten[110]). Wieviel Gelegenheiten auch im Rahmen der neuen Verfassung den Einzelstaaten noch offengeblieben waren, um ihren partikularistischen Gelüsten auch gegen das Reich nachzugehen, zeigte sich später oft genug in verhängnisvoller Weise.

Den Kompetenzumfang des Reichs in der Gesetzgebung umschrieben in der endgültigen Verfassung die Artikel 6—11. Die außenpolitischen Erfahrungen der Kriegszeit hatten in den Verfassungsentwürfen vor allem die Forderung entstehen lassen, dem Reich fortan die ausschließliche Führung der Außenpolitik zu überlassen. Den Einzelstaaten sollte es in der Republik nicht mehr erlaubt sein, eigene diplomatische Vertretungen im Auslande zu haben, die schließlich, wie es sich in der Revolutionszeit in Süddeutschland auch praktisch zeigte, Gelegenheit gaben, eine eigenwillige, wenn nicht gar reichsfeindliche Außenpolitik zu treiben. Auch Vorkommnisse wie die Entsendung eines bayerischen Sondervertreters zu den Friedensverhandlungen von Brest-Litowsk, die auf Grund eines, weiteren Kreisen bis dahin unbekannt gebliebenen Sondervertrages zwischen Bismarck und Bayern geschah[111]), mußten unmöglich gemacht werden. Mehr als je hielt man es in der außenpolitischen Situation von 1919 für nötig, daß das Reich nach außen hin als eine festgeschlossene Einheit erschien. Dieser Forderung entsprach die Weimarer Verfassung im Artikel 6.

Dasselbe galt auch für die Neuordnung des Heerwesens in Deutschland. Der preußische Militärstaat und die Kontingentsverfassung waren durch den Novemberumsturz beseitigt worden. Allenthalben tauchte der Wunsch auf, daß an deren Stelle eine einheitliche deutsche Heeresorganisation treten möchte, denn im Kriege hatten deutsche Armeen und nicht die Militärkontingente der Einzelstaaten gekämpft. Dazu kam, daß das

---

110) Vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IX, S. 80.

111) Vgl. V. Bruns: Sondervertretungen deutscher Bundesstaaten bei den Friedensverhandlungen. Ebenso Frankfurter Zeitung vom 10. und 17. I. 1918.

preußische Militär bei den damals maßgeblichen Parteien verhaßt war, weil sie glaubten, daß es im Kriege versagt hätte. Ein Ausfluß dieser Stimmung war die Absicht Württembergs, in den Revolutionstagen nach Kündigung der Militärkonvention ein eigenes Kriegsministerium einzurichten. Nur eine unitarische Reichswehrverfassung konnte derartige partikularistische Auswüchse in Zukunft vermeiden. Allerdings wurde die Regelung der Militärangelegenheiten während der Weimarer Verfassungsberatungen praktisch noch nicht aktuell, da man abwarten mußte, wie die deutsche Heeresfrage in den Friedensverhandlungen gelöst werden würde.

Selbstverständlich ließ sich mit der einheitlichen Führung in den auswärtigen und militärischen Angelegenheiten, zu denen ebenfalls das ganze Gebiet des Verkehrswesens hinzukam, die Konservierung der einzelstaatlichen Reservatrechte nicht mehr vereinen. Sie paßten nicht in ein Reich, dessen Glieder gleichberechtigt nebeneinander stehen sollten. Um die Existenz dieser Reservatrechte entspann sich ein harter Kampf, den besonders Bayern mit Heftigkeit führte. Dieser Staat stellte sich auf den Standpunkt, daß die alten Verträge, die dem Eintritt der süddeutschen Staaten in das Reich zugrunde lagen, weder durch die Revolution zerstört seien, noch von der Nationalversammlung übergangen werden könnten, und er kam zu dem Schluß, daß die Reservatrechte Bayerns in vollem Umfang gewahrt werden müßten, weil nur dann seine staatliche Selbständigkeit, die gleichzeitig auch eine Stärkung des Reichsgedankens bedeute, erhalten bleiben könne[112]). Glücklicherweise gelang es der Nationalversammlung, Bedenken dieser Art zu überstimmen. Von größter Wichtigkeit wurde es für Deutschland, daß mit dem Schwinden der Reservatrechte auch die des preußischen Staates beseitigt wurden. Dadurch war dem Reich die Möglichkeit gegeben, seine Staatlichkeit fortan frei von der preußischen Konkurrenz zu entwickeln und zu stärken.

Auch in finanzieller Beziehung gelang es in Weimar den unitarischen Kräften das Reich durch die Abschaffung der Matrikularbeiträge aus der Abhängigkeit von seinen Gliedstaaten zu lösen. Durch die Zuständigkeitserweiterung des Reichs wuchs das Maß seiner Aufgaben, und damit entstand das Bedürfnis, sich auch die dafür nötigen Geldmittel unmittelbar zu verschaffen. An Stelle der früheren Ueberweisung der Finanzen von den Einzelstaaten an das Reich, also von unten nach oben, begann

---

112) Vgl. Bericht des Verfassungsausschusses S. 45.

vielmehr seit 1919 eine umgekehrte Ueberweisung von oben nach unten. Denn dem republikanischen Reich gelang es durch seine Finanzreform, was dem kaiserlichen nur ausnahmsweise geglückt war: die direkten Steuern an sich zu ziehen.

Mit Hilfe des Artikels 76 war das Reich berechtigt in die Verteilung der Kompetenzen zwischen Reich und Einzelstaaten durch verfassungsändерndes Gesetz einzugreifen. Es konnte seine Kompetenz auf Kosten der Gliedstaaten erweitern oder aber auch sie zu deren Gunsten einschränken. Die Abschaffung des Bundesrats und seine Ersetzung durch den Reichsrat ermöglichte dem Reich die Ausnutzung seiner Kompetenz-Kompetenz unabhängiger von den Ländern wahrzunehmen, als es in der Monarchie der Fall gewesen war.

Die Reichsaufsicht, die das Reich allein, unabhängig von dem ihm früher in Personalunion verbundenen Preußen ausüben konnte, kennzeichnete die starke Zentralgewalt über den Einzelstaaten. Diese wurden verpflichtet, sich den vom Reich gegebenen Normen auch in der verfassungsrechtlichen Gestaltung ihres Staates zu unterwerfen. Im Falle eines Konflikts mit dem Reich verfügte dieses auch in der republikanischen Staatsform über das Zwangsmittel der Reichsexekution. Aber als Instanz für die Anordnung der Reichsstrafe existierte nicht mehr der Bundesrat, sondern die Entscheidung wurde in die Hand des Staatsgerichtshofs gelegt. Es war also nicht mehr möglich, daß die Einzelstaaten im Bundesrat eine Exekution gegen einen Gliedstaat verhinderten. Auch Preußen wurde dadurch in Zukunft der Vollmacht des Reichs unterstellt.

Jedoch blieb dieser Staat auch nach Verlust seiner Hegemonialstellung durch seinen großen und überragenden Verwaltungsapparat ein Rivale der Zentralgewalt. Das Reich erhielt in Weimar keine eigene, fertig ausgebaute Verwaltung. Alle politische Verwaltung insbesondere geschah auch weiterhin durch die Länder. Hier saß in den einzelstaatlichen Behörden das von jeher partikularistisch eingestellte Beamtentum und hielt auch in der Republik zäh an der Sonderstaatlichkeit der Länder fest[113]).

Das Reich hatte in Weimar die Rivalität der Einzelstaaten scheinbar überwunden. Aber es hatte ihnen nicht sämtliche staatlichen Kompetenzen nehmen können, und mit den ihnen verbliebenen Mitteln wurde es ihnen möglich, von neuem eine gegen das Reich gerichtete Politik zu treiben.

113) Vgl. H. Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung S. 104.

5. Kapitel.

Das föderalistische Element und seine verfassungsmäßige Beteiligung am Reich.

Es entspricht dem Wesen einer föderalistischen Staatsorganisation, ihre Glieder in stärkerem oder schwächerem Maß an der legislativen und exekutiven Tätigkeit des Gesamtstaates Anteil haben zu lassen. Im bismarckschen Reich hatte der Bundesrat die Vertretung der Einzelstaaten dargestellt.

In der Weimarer Republik war von Anfang an, den demokratisch-parlamentarischen Wünschen der Mehrheitsparteien entsprechend, der Reichstag als wichtigster Faktor der neuen Verfassung in Aussicht genommen worden. Die überkommene innerdeutsche Gliederung, das Vorhandensein von föderalistischen Elementen machte aber auch in dem neuen Reichsbau die Einfügung eines Organs erforderlich, durch welches die Einzelstaaten weiterhin Anteil an der Reichspolitik nehmen und gleichzeitig ihre besonderen Interessen zum Ausdruck bringen konnten. Denn die Einheitsrepublik der Linksradikalen war ja vom deutschen Volk abgelehnt worden. Es wünschte auch in Zukunft den föderalistischen Aufbau des Reichs zu wahren, und demgemäß mußte die neue Reichsverfassung eingerichtet werden. Es handelte sich also nicht darum, ob man sich aus irgendwelchen demokratischen oder antidemokratischen Gesinnungen heraus für ein Einkammer- oder Zweikammersystem wie in einheitsstaatlichen Ländern entschied. Sondern, da man sich einig über die Notwendigkeit eines föderativen Organs neben der Volksvertretung war, entstand die Diskussion vielmehr um die Art seines Aufbaues und seiner politischen Bedeutung im Reichsleben. Es kam darauf an, ob man sich für den Typ eines Staatenhauses, wie ihn z. B. die Vereinigten Staaten von Amerika aufweisen entscheiden, oder ob man den alten Bundesrat, allerdings in veränderter Form beibehalten wollte.

Der Streit um diese beiden Systeme entbrannte fast ebenso heftig wie der um die territoriale Neugliederung des Reichs. Mitbestimmend war bei manchen Politikern von vornherein ihre prinzipielle Einstellung zu der Frage Einheitsstaat oder Bundesstaat. Anschütz vertrat die Meinung, und es mochte zuerst auch so als natürlich erscheinen, daß ein Staatenhaus unitarischer und ein Bundesrat föderalistischer sei[114]). Denn

114) Vgl. G. Anschütz: Bundesrat oder Staatenhaus? S. 114.

dadurch, daß im parlamentarischen Staatenhaus alle Mitglieder wenigstens theoretisch dieselbe Politik vertreten würden wie die Mehrheit des Reichstages und der Länderparlamente, die sie gewählt hatten, war eine weitgehende Uebereinstimmung beider Häuser und dadurch eine einheitlichere Reichspolitik zu erwarten. Dagegen barg das nichtparlamentarische Bundesratssystem mit den von den einzelstaatlichen Regierungen instruierten Vertretern viel stärker die Gefahr in sich, eine Pflegestätte neu aufblühender partikularistischer Politik zu werden. Die Landesregierungen verfügten dadurch über ein Organ, durch das sie ihre sonderstaatlichen Wünsche nachdrücklich beim Reich und gegen das Reich geltend machen konnten. Immerhin sollten jedoch auch diese Partikularregierungen in ein parlamentarisches System eingebaut werden. Durch ihre parlamentarische Verantwortlichkeit würden sie schließlich doch die Politik vertreten müssen, die die Parlamentsmehrheit billigte. Andererseits konnten aber auch die nach eigenem Ermessen abstimmenden Staatenhausvertreter ihr Amt zu einer betonten Partikularpolitik ausnutzen.

Jedenfalls gab es unter den Autoren der Verfassungsvorschläge keine so einfach durchgehende Stellungnahme, daß man sagen könnte: die Unitarier erstrebten ein Staatenhaus, die Föderalisten einen Bundesrat, sondern es ergaben sich allerlei Abweichungen und Verschiebungen. Wenn man die Entwürfe ansieht, kann man beobachten, daß sich durchaus nicht immer die Bevorzugung des Staatenhaussystems mit der einer unitarischen Staatsform und die Entscheidung für das Bundesratssystem mit der für den alten föderalistischen Aufbau Deutschlands deckten. Z. B. trat Richard Fester, ein Anhänger des Einheitsstaats, trotzdem für einen Bundesrat ein, weil er in ihm weniger Gefahr für die Entstehung partikularistischer Neigungen sah als in einer zweiten Reichskammer, die ihm im übrigen auch den geplanten Einkammersystemen der Freistaaten gegenüber als Widersinn erschien[115]). Dagegen zog ein anderer Vorkämpfer der unitarischen Staatsform, H. Horst ganz radikal die Folgerungen und wollte den von ihm geplanten autonomen Provinzen überhaupt keine politische Beteiligung an den Reichsgeschäften mehr gewähren[116]).

Hugo Preuß aber entschied sich, seinen unitarischen Plänen entsprechend, in seinem Verfassungsentwurf für das Staatenhaussystem. Durch

---

115) Vgl. R. Fester: Die Nationalversammlung und die Zukunft Deutschlands S. 295.

116) Vgl. H. Horst: Entwurf zur Staatsverfassung der deutschen Republik.

dieses als zweite Kammer gedachte Organ sollte den 16 neuentstehenden Freistaaten eine Interessenvertretung innerhalb des Reichsaufbaues erhalten bleiben. Preuß lehnte sich in seinen Vorschlägen eng an die Paulskirche an. Gleichwie in der Verfassung von 1849 plante er die Errichtung eines deutschen Reichstags, der aus dem Volkshaus als Repräsentation des gesamten deutschen Volkes und aus dem Staatenhaus als parlamentarischem Föderativorgan bestehen sollte. Die Einrichtung eines Staatenhauses war von Preuß bewußt als Gegensatz zum bisherigen Bundesrat gedacht. Durch diese gewählte parlamentarische Körperschaft sollte den Einzelstaaten im wesentlichen nur eine Anteilnahme an der Reichsgesetzgebung zugesichert werden. Preuß glaubte neben seinen territorialen Neugestaltungsplänen im Staatenhaus auch ein zweites Mittel zu schaffen, um eine preußische Hegemonie auf immer unmöglich zu machen. Vor allem beabsichtigte er das durch die Bestimmung des § 27 Abs. 2 zu erreichen, wonach kein Staat mehr als ein Drittel der Gesamtstimmen im Staatenhaus führen durfte. Er hielt das Staatenhaussystem für Reich und Einzelstaaten für besser und für die Wahrung einer Uebereinstimmung zwischen beiden für geeigneter als den alten Bundesrat[117]). Es erschien Preuß nach dem politischen Umsturz unmöglich, daß in Zukunft noch instruierte Regierungsvertreter der Einzelstaaten gleichberechtigt mit dem Volkshaus an der Legislative des Reichs beteiligt würden. Er betrachtete den Bundesrat in seiner ganzen Art als einen Gegner der jetzt gewünschten und beabsichtigten bundesstaatlichen Demokratie[118]). Sondern der „Natur einer föderativen Demokratie" entsprach es nach Preuß' Ueberzeugung, „daß neben die Vertretung des gesamten Volkes als einer Einheit im Volkshaus die Vertretung der einzelstaatlichen Volksvertretungen im Staatenhause tritt"[119]).

Um aber den Einzelstaaten und ihren Regierungen auch nach Abschaffung des Bundesratssystems weiterhin eine aktive Anteilnahme an den Verwaltungsgeschäften des Reichs zu ermöglichen, schlug Preuß im § 15 seines Entwurfs vor „nach Bedarf" Reichsräte zu bilden. Durch „die Ernennung ständiger Vertreter der Einzelstaatsregierungen bei der Reichsregierung"[120]) als Berater und Begutachter der Gesetzesvorlagen

117) Vgl. H. Preuß: Denkschrift zum Verfassungsentwurf S. 30.
118) Vgl. H. Preuß: ebenda.
119) S. H. Preuß: a. a. O. S. 30.
120) S. H. Preuß: a. a. O. S. 31.

und Verwaltungsvorschriften sollten zwischen dem Reich und seinen Gliedern lebendige Beziehungen erhalten und sowohl dem Reichswillen in den Einzelstaaten wie deren Wünschen bei der Zentralgewalt Nachdruck verschafft werden. Hiervon versprach sich Preuß dieselben günstigen Wirkungen, wie sie zweifellos auch der alte Bundesrat gezeigt hatte; jedoch hoffte er die seiner Meinung nach in jenem System vorhandenen Nachteile zu vermeiden.

Dieselbe Forderung nach einem Staatenhaus, die Preuß aus dem Wunsch heraus erhob, Deutschland in einen Einheitsstaat verwandelt zu sehen, vertrat auch Max Weber[121]), trotzdem er durchaus dafür war, das Reich in seiner alten Gliederung mit Einschluß eines starken Preußens bestehen zu lassen. Gerade als Gegner des Einheitsstaats wollte ebenfalls Brandenburg eine zweite Kammer in die neue Verfassung einbauen. Sie sollte ein Mittel sein, um die Einzelstaaten nicht zu einflußlosen Provinzen herabsinken zu lassen, sondern ihre Mitwirkung an der Bildung des Reichswillens aufrecht zu erhalten. Die bundesrätliche, nicht parlamentarische Verwaltungsbehörde des alten Reichs lehnte er für eine demokratische Republik ab[122]). — Meinecke trat für ein Staatenhaus ein, das getreu dem historischen Vorbild von 1849 aus Vertretern der Einzelstaaten bestehen sollte, die halb von den einzelstaatlichen Regierungen, halb von den Parlamenten zu wählen sein würden. Auch diese von Meinecke vorgeschlagenen Staatenhausmitglieder sollten selbstverständlich frei abstimmen, denn er hielt instruierte Stimmen in der neuen Verfassung für unmöglich, weil dadurch der Gesamtstaat unnötig kompliziert und partikularistischen Widerständen zu sehr ausgesetzt sein würde[123]). Nicht mehr die einzelstaatlichen Regierungen, so meinte Friedberg, sondern die Landesparlamente würden unter der neuen Verfassung zu ausschlaggebenden politischen Faktoren werden[124]). Darum sollten die Partikularmächte durch ein Staatenhaus repräsentiert werden, das er für kräftig genug hielt, um die einzelstaatlichen Rechte dem Reich gegenüber zu wahren, ohne daß der Partikularismus, vor-

---

121) Vgl. M. Weber: Die deutsche Staatsform III Frankfurter Zeitung, 1. Morgenblatt vom 28. XI. 1918.

122) Vgl. E. Brandenburg: Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung? S. 20.

123) Vgl. Fr. Meinecke: Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik S. 6.

124) Vgl. Friedberg: Preußen in dem Entwurf der künftigen Reichsverfassung, Sp. 198.

nehmlich der preußische, hier wieder so fruchtbaren Boden finden könnte, wie im alten Bundesrat.

Der Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft beabsichtigte in das Staatenhaus auf je 500 000 Einwohner eines Bundesstaats einen Abgeordneten zu entsenden, mindestens aber für jeden Bundesstaat zwei Abgeordnete. Da bei der so verschiedenartigen Größe der deutschen Einzelstaaten die Bestimmung der Abgeordnetenzahl schon immer ein schwieriges Problem gewesen war, suchte man nach Abhilfe, um vor allem das preußische Uebergewicht zu beseitigen und dagegen die Kleinstaaten zu begünstigen. Man wollte einen Schlüssel finden, der allen Einzelstaaten eine annähernd gleiche Beteiligung an dem Föderativorgan sicherte. Dieser Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft schlug einen Ausweg vor, der schon entfernt an die Methode anklingt, die man nachher bei der zahlenmäßigen Bestimmung der preußischen Reichsratsvertreter anwandte. Artikel 15, Abs. 3 sah nämlich vor, daß kein Landtag mehr als den vierten Teil aller Staatenhausmitglieder wählen dürfe. Die übrigen, einem Bundesstaat zustehenden Abgeordneten sollten durch die Vertretungen der einzelnen Provinzen oder Landesteile nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl gewählt werden. Im übrigen sollte dem Volkshaus auch nach diesem Entwurf als unmittelbarem Reichsorgan das politische Vorrecht in Gesetzgebung und Regierung gewahrt bleiben, um so von vornherein jegliche Möglichkeit eines Dualismus' zwischen den beiden Kammern zu verhindern. Das Staatenhaus war auf breiterer Basis beabsichtigt, als Preuß es in seinem Entwurf empfahl. Dadurch glaubte man den parlamentarischen Charakter dieses Organs besser zu wahren als durch ein kleineres Gremium, das die Neigung haben könnte, ein dem Bundesrat ähnliches Regierungsorgan zu werden und als solches die parlamentarische Entwicklung des Reichs zu erschweren[125]). Andererseits schlug der Entwurf ähnlich wie der Preuß'sche Plan die Einfügung von Reichsausschüssen für einzelne Verwaltungszweige durch Reichsgesetz vor. Ihre Mitglieder sollten zum Teil aus Angehörigen der bundesstaatlichen Regierungen bestehen. Die Ausschüsse sollten gewissermaßen als eine weitere Ersatzorganisation für den Bundesrat gelten und die Betonung des föderalistisch-bürokratischen Moments dem unitarisch-parlamentarischen gegenüber darstellen. Der Entwurf wollte sie als „Verwaltungs-

---

125) Vgl. E. Kaufmann: Grundfragen der künftigen Reichsverfassung S. 24.

bundesräte"[126]) an Gesetzesvorbereitungen, an der Verwaltung der durch Kompetenzerweiterung zahlreicher werdenden Reichsgeschäfte, am Erlaß von Ausführungsverordnungen und an der Ernennung von Reichsbeamten beteiligen. Man wollte die Einzelstaaten mit einer größeren Ausdehnung der Reichszuständigkeiten versöhnen, indem man ihnen Einfluß auf die Ausführung dieser Gesetze zusicherte. E. Kaufmann, der Kommentator des Entwurfs behauptete sogar, diese Reichsausschüsse seien zum Teil auch da, um Bayern Ersatz für die fortgenommenen Reservatrechte zu bieten, weil es diese dann nicht direkt und ausschließlich an unitarische Reichsorgane abgeben müßte, sondern in den Reichsausschüssen auch fernerhin selbst Einfluß auf die Verwaltung dieser Sachgebiete nehmen könnte[127]). Allerdings wurde in diesem Entwurf die Gefahr einer zu starken einzelstaatlichen Beteiligung an den Reichsangelegenheiten durch die Bestimmung verringert, daß die Ausschüsse nur durch Reichsgesetz eingesetzt werden könnten. Aber immerhin, was wäre nach diesen Einschränkungen überhaupt mit der Einrichtung eines Staatenhauses für ein praktischer politischer Zweck erreicht worden? Man wollte einerseits den Bundesrat zugunsten eines parlamentarischen Zweikammersystems beseitigen und schien nicht zu bemerken, daß man andererseits mit der Einrichtung von Reichsausschüssen in die Uebelstände der alten Bundesratsverfassung zurückzufallen drohte. Im Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft gab besonders der Artikel 106 zu dieser Befürchtung Anlaß, der bestimmte, daß die Reichsausschüsse auch an die Stelle des Staatenhauses treten könnten, soweit dessen Zustimmung zu präsidialen Verordnungen, die Vorschriften für bundesstaatliche Verwaltungsbehörden enthielten, erforderlich war. Denn nicht seine legislativen Rechte waren es gewesen, die Unzufriedenheit mit dem Bundesrat herausgefordert hatten, sondern vielmehr sein großer Einfluß auf die Ausführung der Gesetze, die er dadurch ganz nach Belieben umwandeln konnte. Zweck des Staatenhaussystems sollte es sein, diese Verwaltungsbefugnisse der Einzelstaaten zugunsten einer stärkeren Reichsverwaltung einzuschränken, und nun suchte man in diesem Entwurf des Vereins Recht und Wirtschaft doch auf anderem Weg den alten einzelstaatlichen Einfluß auf das Reich wiederherzustellen.

Ungefähr aus denselben Ueberlegungen heraus wie der Verein Recht

126) Vgl. E. Kaufmann a. a. O. S. 24.
127) Vgl. E. Kaufmann a. a. O. S. 25.

und Wirtschaft entwickelte A. Roth einen Verfassungsplan[128]). Auch dieser Heidelberger Rechtsanwalt hielt es für unmöglich, den Einzelstaaten in dem neuen Reichsbau noch eine direkte Einwirkung auf die Reichspolitik in der alten Ausdehnung zu bewahren. Zu ausschlaggebenden politischen Faktoren sollten vielmehr die Reichsversammlung und der Reichsrat werden. Um aber dem Föderalismus ebenfalls eine Beteiligung am Reich zu garantieren, empfahl Roth die Errichtung einer Landesvertreterversammlung neben der Reichsversammlung, deren Mitglieder wie zum Staatenhaus durch die einzelstaatlichen Parlamente gewählt werden sollten. Außerdem wurde den Gliedstaaten auch zukünftig mittelbar ein Mitbestimmungsrecht in allen Reichsgeschäften durch die Zusammensetzung des Reichsrats zugesichert. Dieses als Reichsregierung zu denkende Kollegium sollte nach Artikel 43 aus 15 Mitgliedern bestehen, von denen 6 von der Landesvertreterversammlung gewählt werden und die übrigen neun aus unmittelbaren Volkswahlen hervorgehen sollten. Auch hier wurde dadurch die Zurückdrängung der Einzelstaaten durch Zugeständnisse an das föderalistische Element teilweise wieder aufgehoben. Allerdings geschah es auf einem anderen Weg und in schwächerem Ausmaß, zumal hier ja die Mitglieder des Reichsrats nicht Beauftragte der einzelstaatlichen Regierungen, sondern ebenso wie das Staatenhaus parlamentarischen Ursprungs sein sollten. Sie stellten also gewissermaßen einen Extrakt des parlamentarischen Föderalismus dar.

Jedoch verdiente der Rothsche Entwurf, ebenso wie der des Vereins Recht und Wirtschaft denselben Vorwurf, den K. Binding dem Preußschen Plan in bezug auf die Behandlung der Gliedstaaten machte. Er nennt die Regelung des Verhältnisses der Bundesstaaten zum Reich eine „durch und durch zwiespältige“[129]), denn Preuß schränkt einerseits ihre Kompetenzen ein, um ihnen andererseits doch im Reich eine viel zu wichtige Stellung zu geben. Durch die Reichsräte gewinnen die Einzelstaaten nach Bindings Ueberzeugung „den allerbedenklichsten Einfluß“[130]) auf die Reichsgesetzgebung und -verwaltung. Binding selbst ist zwar auch für Beseitigung des Bundesrats. Auch er plant als zweite Kammer wie die Paulskirche ein Staatenhaus. Aber er will es zu einem Staaten-

128) Vgl. A. Roth: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs.
129) S. K. Binding: Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reichs, S. 41.
130) S. K. Binding a. a. O. S. 41.

und Ständehaus erweitern[131]), d. h. er will nicht allein die deutschen Länder an der Formung des Reichswillens beteiligen, sondern darüber hinaus auch den großen und kleinen Kommunen, den Berufsständen (Handel, Gewerbe und Landwirtschaft), der Wissenschaft und den religiösen Gemeinschaften Sitz und Stimme in diesem Haus verschaffen. Er ist durchaus gewillt, Preußen bei der Verteilung der Stimmenzahl den anderen Staaten gegenüber in Vorteil zu setzen, da es ja sein Wunsch ist, diesen Staat stark zu erhalten. Binding kritisiert auch, daß Preuß die Mitglieder des Staatenhauses durch Wahl bestimmen lassen will. Er ist vielmehr dafür, daß sie von den Landesregierungen ernannt würden, um dann aber nach freiem Ermessen zu stimmen. Er begründet diese Forderung damit, daß ja die politischen Ansichten der einzelstaatlichen Parlamentsmehrheiten durch die Gleichheit der Wahlsysteme im ganzen Reichsgebiet schon im Volkshaus ausreichend vertreten sein würden[132]).

Alle bisher betrachteten Entwürfe setzten sich wohl zum Teil kritisch mit dem Preußschen Plan auseinander, verfolgten jedoch abhängig oder unabhängig von ihm ungefähr das gleiche Ziel. Ganz abweichend hiervon aber stand eine andere Gruppe von Politikern und Juristen dem Gedanken der einzelstaatlichen Vertretung beim Reich gegenüber. Sie erstrebten im Gegensatz zu dem parlamentarischen Staatenhaus die Repräsentation des föderalistischen Elements durch ein bundesrätliches Kollegium. Auch in diesen Kreisen wußte man zwar genau, daß die Zeiten des alten Bundesrats vorüber waren, und daß vor allem durch den Wegfall der preußischen Präsidialstellung eine Neuordnung in anderem Sinn erforderlich geworden war. Aber abgesehen von diesen notwendigen Abänderungen bekannte man sich doch auch in der Republik zum System des Bundesrats. Als einer der Hauptvertreter dieser Anschauung mag Anschütz gelten. Obgleich von Gesinnung Unitarier und deshalb an sich dem mehr unitarischen Staatenhaus zugetan, entschied er sich, von praktischen Erwägungen geleitet für den föderativen Staatsaufbau und den Bundesrat. In dieses Kollegium, das einem Regierungskörper gleichen würde, sollten die von den Einzelstaaten ernannten und instruierten Bevollmächtigten entsandt werden. Anschütz wußte, daß nach dem ersten Emporlodern unitarischer Reichswünsche die Reaktion eingesetzt hatte, und daß in den Einzelstaaten überall nachdrücklich föderalistische An-

131) Vgl. K. Binding a. a. O. S. 15.
132) Vgl. K. Binding a. a. O. S. 40.

sprüche für den Neubau der Verfassung gestellt wurden, denen man nachgeben mußte. Durch Nachgeben allein hielt Anschütz es für möglich, den stark betonten Föderalismus vor einer Entartung in Partikularismus und Separatismus zu bewahren. Nur die Duldung eines gesunden Föderalismus, der den Einzelstaaten ein Mitregieren und nicht nur ein Mitparlamentarisieren erlaubte, war nach seinem Urteil von jeher das Mittel gegen Reichsflucht und separatistische Tendenzen gewesen[133]). Anschütz wollte die Revolution nicht weiter treiben, sondern nach Möglichkeit die bestehenden Formen erhalten. In der neuen Verfassung würde selbstverständlich nicht mehr der Bundesrat, sondern die parlamentarische Reichsregierung der Träger der exekutiven Reichsgewalt sein. Die Aufgabe des Bundesrats aber sollte es werden, durch seine Rechte der Mitbeschließung und Mitberatung in Gesetzgebung und Verwaltung die Regierungstätigkeit zu korrigieren, zu hemmen oder zu fördern. An der Gesetzgebung sollte der Bundesrat nach Anschütz' Plan durch ein suspensives Veto beteiligt sein, das ein nochmaliger Beschluß des Reichstags aufheben könnte. Anschütz versprach sich von den Leistungen eines Bundesrats viel mehr als von denen eines Staatenhauses. Denn aus den von den Landesregierungen ausgesuchten und ernannten Delegierten würde sich im Bundesrat ein Kollegium von sachlich hervorragend geschulten Fachbeamten zusammenfinden, deren wertvolle Beratungen durch ein Parlament wie das Staatenhaus nicht ersetzt werden könnten. Nicht zuletzt erschien es Anschütz erforderlich, als Gegengewicht gegen diese föderalistische Beteiligung am Reich eine streng unitarische Reichsregierung zu bilden, die von den Regierungen der Bundesstaaten auch mittelbar unabhängig sein sollte. Sie sollte nur der einen Kammer, dem das ganze deutsche Volk repräsentierenden Reichstag verantwortlich sein, um eine eindeutige klare Stellung innerhalb der Verfassung innezuhaben.

Eng an Anschütz schloß sich H. Cunow, der Herausgeber der sozialistischen Wochenschrift „Die neue Zeit" in seinen Ausführungen an[134]). Auch für ihn war im neugeordneten Deutschland lediglich ein Einkammersystem möglich. Daneben verlangte er als föderalistisches Organ einen bundesratsähnlichen „der Reichsregierung beigeordneten geschäftsführenden Ausschuß der Einzelstaatsregierungen"[135]). Eine Vertre-

133) Vgl. G. Anschütz: Bundesrat oder Staatenhaus? S. 114.

134) Vgl. H. Cunow: Entwurf einer neuen Reichsverfassung, in: Die neue Zeit, 1919 S. 436 ff.

135) S. H. Cunow a. a. O. S. 442.

tung der Länder schien ihm in Deutschland unumgänglich notwendig. Wenn man diesem Wunsch nicht gleich durch einen unparlamentarischen, ausgesprochen föderalistischen Bundesrat entgegenkam, sondern das Staatenhaus durchsetzte, würde sich, wie Cunow fürchtete, neben Volks- und Staatenhaus bald ein geheimer Staatsrat bilden. In der Form eines Staatenausschusses würden hier Abgesandte der Partikularregierungen eine ausgesprochen sonderstaatliche Politik gegen das Reich betreiben. Diese Gefahr hatte ja auch Preuß erkannt und wollte ihr durch die Einfügung der Reichsräte in seinen Verfassungsentwurf entgegentreten.

Professor Bredt schlug in seinem Verfassungsentwurf vor, neben dem Reichstag ein Staatenhaus zu errichten, das aus 60 Mitgliedern bestehen sollte[136]). Er betonte zwar, daß die Einführung eines Zweikammersystems nicht zu umgehen sei. Aber praktisch beabsichtigte er mit seinem Plan doch nur eine Reform der Bundesratsverfassung durchzuführen. Denn die Staatenhausmitglieder sollten von den einzelstaatlichen Regierungen ernannt werden und nach deren Anweisungen stimmen. Sie sollten an der Reichsgesetzgebung beteiligt sein, jedoch nicht mehr im selben Maß wie der alte Bundesrat Einfluß auf die Verwaltungsanordnungen besitzen. In der Verteilung dieser 60 Staatenhausmitglieder auf die Länder wollte Bredt den Zweckmäßigkeitsgedanken über das historisch Ueberkommene gestellt wissen. Darum sah er eine Verteilung nach der Bevölkerungszahl vor, wobei kleine Staaten, die durch Ernennung eines eigenen Abgesandten den größeren gegenüber bevorzugt würden, sich zusammenschließen sollten, um einen gemeinsamen Vertreter zu entsenden. Hier lag ein ähnlicher Gedanke zugrunde wie in Artikel 19 des 3. Reichsverfassungsentwurfs vom 17. Februar 1919, allerdings ohne die antipreußische Bedingung, daß kein Gliedstaat durch mehr als ein Drittel aller Stimmen vertreten sein dürfe.

Ebenfalls für ein Bundesratssystem trat Richard Thoma ein. Er stellte sich als Exponent der partikularistischen Kreise hin, die energisch gegen die Errichtung eines Staatenhauses Front machten und ihre sonderstaatlichen Rechte anders und besser gewahrt wissen wollten als durch eine gewählte zweite Kammer. Er hielt den Einbau eines Bundesrats auch in die neue Reichsverfassung für möglich und mit den demokratisch-

136) Vgl. V. Bredt: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, S. 63.

republikanischen Ansichten durchaus vereinbar. Auch mit einem Großpreußen und einem Bundesrat ließe sich nach Thomas Meinung ein einheitliches, starkes Reich errichten, in dem beide Gefahren: preußische Hegemonie sowohl wie preußische Entrechtung vermieden werden könnten[137]).

Ueberall in der öffentlichen Meinung machte sich, gleichzeitig mit dem Widerstand gegen eine Zerschlagung Preußens auch eine wachsende Antipathie gegen die Staatenhauspläne im Preuß'schen Sinn bemerkbar. Den heftigsten Widerspruch erhoben naturgemäß die davon am unmittelbarsten betroffenen einzelstaatlichen Regierungen. Der Bundesrat hatte als einziges der drei höchsten Organe des alten Reichs die Revolution, wenn auch mit eingeschränkten Befugnissen überdauert. In ihm sahen die Partikularstaaten das Unterpfand für die Erhaltung ihres staatlichen Charakters und für eine aktive Anteilnahme an der Reichspolitik. Ihn wenigstens grundsätzlich auch in die neue Verfassung zu übernehmen, mußte darum das Ziel der Föderalisten sein. Vor allem kam es den neuen Länderregierungen, trotz ihres Ursprungs im Parlamentarismus darauf an, ihre Instruktionsrechte für den Bundesrat nicht an die Volksvertretungen abgeben zu müssen. Hätte sich tatsächlich das Staatenhausprinzip durchgesetzt, so wären die einzelstaatlichen Regierungen fortan ohne jede Einflußnahme auf die Beteiligung der Länder an den Reichsgeschäften geblieben, abgesehen allerdings von den geplanten Ersatzorganen im Sinn der Preußschen Reichsräte. Dazu kam, daß sich die Tätigkeit eines Staatenhauses insbesondere auf die Gesetzgebung beschränkt hätte. Den Landesregierungen aber war es hauptsächlich darum zu tun, wie früher die verbündeten Regierungen auch in der Republik an den Verwaltungsgeschäften des Reichs entscheidend mitzuarbeiten, zumal auch in Zukunft die meisten Verwaltungsbehörden wahrscheinlich partikularstaatlich bleiben würden.

Die politische Entwicklung der Dinge führte zu energischen Gegenmaßnahmen der Einzelstaaten gegen den Preußschen I. und II. Verfassungsentwurf. Am 25. Januar trafen sich in Berlin auf einer Reichskonferenz etwa 100 Vertreter aller deutschen Länderregierungen. Man war sich dort allgemein klar darüber, daß der Bundesrat in seiner alten Form in der Republik nicht mehr zum Leben zu erwecken war. Aber man

137) Vgl. R. Thoma: Deutsche Verfassungsprobleme, S. 429.

wollte auf jeden Fall etwas Aehnliches an seine Stelle setzen, denn der Versuch, durch die Reichsräte der zwei Preußschen Entwürfe einen Ersatz zu bieten, genügte den Regierungen nicht[138]). Man beschloß daher auf der Reichskonferenz den Preußschen Verfassungsplan auch in dieser Hinsicht einer wesentlichen Umänderung zu unterziehen[139]). In einer Entschließung erklärte man es für notwendig, die verwirrten politischen Verhältnisse so bald wie möglich durch ein Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt zu ordnen und so eine sichere Grundlage für die Gesetzgebungsarbeit der Weimarer Nationalversammlung zu schaffen. Zur Beratung dieses Entwurfs wurde von den Länderregierungen eine Kommission eingesetzt, der je ein oder mehrere Vertreter der Einzelstaaten angehörten. Dieser vorläufige Staatenausschuß stand in enger persönlicher Bindung mit dem noch weiter existierenden Bundesrat des Bismarckschen Reichs[140]). Er bildete die Brücke zwischen diesem und dem durch das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 geschaffenen Staatenausschuß[141]). Damit hatten die partikularistischen Kräfte, verkörpert durch die einzelstaatlichen Regierungen einen entscheidenden Sieg errungen. Immerhin jedoch konnten sie sich nicht vollkommen durchsetzen. Die unitarischen Parteien erhielten der Reichsgewalt zwei wichtige Befugnisse, die die Macht des Staatenausschusses beschränkten: die Nationalversammlung sicherte sich das Recht der alleinigen Verabschiedung der Reichsverfassung, und außerdem konnte es der Staatenausschuß durch seinen Einspruch nicht verhindern, daß die Gesetzesvorlagen der Reichsregierung zur Kenntnisnahme der Nationalversammlung gelangten. (§ 2 Abs. 4).

Der Kampf um das föderalistische Organ der Republik und seine staatsrechtliche Gestaltung ging in Weimar weiter. Der III. Verfassungsentwurf (der 1. Regierungsentwurf) vom 17. Februar 1919[142]) gab das Staatenhausprinzip endgültig auf und kehrte grundsätzlich zum Bundesratssystem zurück. Er sah nämlich im Artikel 18 die Bildung eines Reichsrats „zur Vertretung der deutschen Gliedstaaten bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs" vor. Man entschloß sich auch aus dem Grunde zu diesem Schritt, weil bei Durchführung des Staatenhaussystems wahrscheinlich die von Preuß geplanten Reichsräte tatsächlich eingesetzt wor-

138) Vgl. H. Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung, S. 58.
139) Vgl. Deutscher Reichsanzeiger vom 27. I. 1919.
140) Vgl. H. Preuß: Reich und Länder S. 253.
141) Vgl. § 2 des Gesetzes.
142) Vgl. H. Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, S. 18 ff.

den wären. Bei der herrschenden Neigung sie mit beschließenden Rechten auszustatten, hätte sich dadurch aber eine Ueberbelastung des Reichs mit partikularistischen Kontroll-Hemm- und Mitbestimmungsorganen herausgebildet[143]). Das alles hätte nur zu einer Schwächung der Reichsgewalt führen können. Da es jedoch die Aufgabe der neuen Verfassung werden sollte, gerade ein starkes Reich zu erbauen und zu sichern, kam man tatsächlich von dem an sich unitarischeren Staatenhaus ab und entschied sich für den nach Anschütz' Theorie die föderalistischen Kräfte eher begünstigenden Reichsrat. Dieser sollte aus Mitgliedern der einzelstaatlichen Regierungen zusammentreten, die an Weisungen nicht gebunden sein würden. Durch die Einrichtung, daß Regierungsmitglieder im Reichsrat die Vertretung der Gliedstaaten übernehmen sollten, wurde es möglich, daß sowohl der Wille der Regierungen selbst, wie — durch ihre parlamentarische Verantwortlichkeit — auch derjenige der Landesparlamente gemeinsam zum Ausdruck kam. Der Reichsrat in dieser Form stellte erst einen Uebergang, ein Mittelglied auf dem Entwicklungsweg zum endgültigen Reichsrat dar.

Der darauf folgende 2. Regierungsentwurf vom 21. Februar 1919[144]) erweiterte die Vorschläge im Artikel 21. Er bestimmte ebenfalls, daß die Reichsratsmitglieder keine Instruktionen erhalten sollten, daß indessen die Stimmen eines Gliedstaates nur einheitlich abgegeben werden könnten. Nach vielen Debatten im Verfassungsausschuß, wo noch wiederholt die Neigung auftrat, doch das Staatenhaussystem zu bevorzugen, setzte sich endlich im Entwurf des Verfassungsausschusses vom 18. Juni 1919[145]) und in der endgültigen Weimarer Verfassung die Einrichtung des Reichsrats durch. So wurde also das Reich als parlamentarischer Einkammerstaat konstituiert. Neben dem Reichstag stand, nicht als eine zweite Kammer, sondern als nichtparlamentarisches Kollegium von deutschen einzelstaatlichen Regierungsvertretern der Reichsrat. Er knüpfte an den Aufbau des alten Bundesrats an, hatte aber eine wesentliche Beschränkung und Umgestaltung seiner Zuständigkeiten erfahren. Der Reichsrat begleitete die Tätigkeit der Reichsregierung helfend oder hemmend. Er wurde nicht, wie der Bundesrat oberstes Reichsorgan, sondern erhielt in der Legislative nur ein (aufhebbares) Einspruchsrecht. Der Reichstag war

143) Vgl. H. Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung, S. 58 f.
144) Vgl. H. Triepel a. a. O. S. 28 ff.
145) Vgl. H. Triepel a. a. O. S. 39 ff.

von nun an die höher geordnete Instanz. An den Verwaltungsgeschäften des Reichs wurde dem Reichsrat zwar eine Anteilnahme bewilligt, aber es fehlte ihm die höchst wichtige Kompetenz des Verordnungs- und Aufsichtsrechts, das, dem unitarischen Zug von Weimar folgend, auf die Reichsregierung überging. Die Form der Vertretung der Länder im Reichsrat scheint auf den ersten Blick ähnlich zu sein wie im alten Bundesrat. Aber sie wurde doch dadurch prinzipiell anders, daß nun parlamentarisch verantwortliche Regierungsmitglieder im Reichsrat saßen und nicht mehr instruierte Bevollmächtigte der „verbündeten Regierungen."

Da es in Weimar nicht geglückt war die territorialen Verhältnisse Deutschlands zu reformieren, mußte dementsprechend auch die Festsetzung der zahlenmäßigen Beteiligung der Einzelstaaten am Reichsrat manche Schwierigkeiten bereiten. Vor allem ließ die Erhaltung Preußens in seinem alten Territorialbestand befürchten, daß diesem Staat bei einer konsequenten Durchführung der Zusammensetzung des Reichsrats aufgrund der einzelstaatlichen Bevölkerungszahlen ein nicht zu unterschätzendes Machtmittel in die Hand gegeben werde. Um zu verhindern, daß Preußen sich wieder zu der alten Hegemonialstellung emporschwingen könne, suchte man es möglichst zu schwächen und den anderen Staaten gegenüber im Reichsrat zu benachteiligen. Dies führte zu der clausula antiborussica des Artikels 63[146]). Er bestimmte, daß die eine Hälfte der preußischen Reichsratsstimmen von den preußischen Provinzen (und Berlin) bestellt werden müsse. Dadurch konnte es vorkommen, daß bei Abstimmungen die preußischen Regierungs- und Provinzialstimmen sich teilweise oder ganz aufhoben und die politische Bedeutung ihres Staates im Reichsrat vernichteten. Eine zweite gegen Preußen gerichtete Bestimmung enthielt Artikel 61. Er besagte, daß kein Land durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen im Reichsrat vertreten sein dürfe. Wenn sich nun mehrere kleine Staaten zu einem größeren zusammenschließen oder in Preußen aufgehen, so sinkt die Gesamtzahl der Reichsratsstimmen, mithin auch die Preußens, trotzdem es dabei unter Umständen an Einwohnerzahl zunimmt[147]).

In dieser Form hatte sich also, Deutschlands bundesstaatlichem Cha-

---

146) Vgl. Bund zur Erneuerung des Reichs: Das Problem des Reichsrats, S. 116.

147) Dieser Fall trat beim Anschluß Waldecks an Preußen ein. Vorher hatte Preußen 27 Stimmen im Reichsrat, danach nur noch 26.

rakter entsprechend auch im republikanischen Neubau ein Organ zur Wahrung der föderalistischen Interessen erhalten. Dieser neue Reichsrat war zwar ebenso wie früher der Bundesrat eine gemeinsame Vertretung der Länder und ihren Zwecken dienstbar. Aber daneben war er doch auch ein Reichsorgan, fest in die Zusammenhänge des politischen Reichslebens eingebaut und bestimmt, den Reichswillen mitzubilden. So ergab sich, ähnlich wie früher im Bismarckschen Reich auch für das Deutschland nach 1919 die Situation, daß zwar die Einzelstaaten sich ihren Einfluß beim Reich wahrten, daß aber andererseits dieses den Reichsrat benutzte, um seine Glieder an den Reichsgeschäften zu interessieren und den reichsstaatlichen Zusammenhalt immer fester zu gestalten. Aber auch der Reichsrat konnte keine ideale Lösung des Reichs-Länderproblems bedeuten. Er stellte wie alles in Weimar einen Kompromiß dar, ja er mußte es, da seine Existenz in engstem Zusammenhang mit der ganzen Frage der staatlichen und territorialen Reformen blieb.

Der Reichsrat war von den unitarischen Reichskräften in Weimar als ein nebengeordnetes Organ beabsichtigt, das wohl die Gliedstaaten beim Reich vertrat und einigen Anteil an der Exekutive nahm, aber keine entscheidende Einwirkung ausüben sollte. Jedoch lag von vornherein in der verfassungsrechtlichen Stellung des Reichsrats eine Entwicklungsmöglichkeit zu größerer politischer Wirksamkeit und Bedeutung. Je mehr im Laufe der folgenden Jahre die Einzelstaaten, gestützt auf die ihnen verbliebenen Verwaltungsbehörden, wieder zu Wort kamen, und je mehr andererseits der parlamentarische Gedanke an Macht und Kraft verlor, desto lebendiger regten sich die Kräfte des Reichsrats. In umgekehrter Entwicklung wie der Bundesrat im bismarckschen Reich, verstand er es aus seinem engen verfassungsrechtlichen Rahmen zu einem einflußreichen und viel beachteten Reichsorgan emporzuwachsen.

Schluß.

Die Weimarer Verfassung entstand in einer Zeit, die erfüllt war von innen- und außenpolitischer Not und Verwirrung. Ihr nächster und höchster Zweck mußte es sein, im Reich die Ordnung so rasch wie möglich durch die Schaffung gesetzmäßiger Zustände wiederherzustellen. Insbesondere verlangte die außenpolitische Lage eine schnelle Verabschiedung der Verfassung. Die Nationalversammlung war nach allen Seiten zu Zugeständnissen bereit. Die Reichsverfassung von 1919 ist daher in ihrer endgültigen Formulierung ein Kompromiß geworden. Dieses zeigte sich besonders in dem neuen Verhältnis der unitarischen und föderalistischen Kräfte zueinander. Die unitarischen Parteien der Weimarer Koalition waren nicht fähig ihr Ziel ganz zu erreichen, zumal auch die außenpolitische Situation ihre Bestrebungen erschwerte. Sie hatten von Anfang an mit dem energischen Widerspruch der Einzelstaaten zu rechnen, deren indirekte Beteiligung am Verfassungswerk sie gestatten mußten. Es war natürlich, daß diese Auseinandersetzungen zwischen den unitarischen und partikularistischen Tendenzen der Verfassung ihren Charakter aufdrückten. In der Reichs-Länderfrage wurde keine grundsätzliche Neuregelung durchgeführt. Das Reich blieb als Bundesstaat, wenn auch gestärkt durch Erweiterung seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, bestehen. Die Länder erhielten sich trotz mehrfacher Einschränkung ihre staatlichen Hoheitsrechte und waren befugt die Reichspolitik mitzubestimmen. Auch die Mißstände der territorialen Grenzverhältnisse wurden nicht wesentlich reformiert, wie es die ursprüngliche Absicht der Nationalversammlung gewesen war.

Schon allein aus diesen Gründen bedeutet die Weimarer Verfassung keine endgültige Lösung des deutschen Reichsproblems. Sie kann heute nur als eine Episode, als Uebergangsstadium auf dem Wege zu der nationalen einheitlichen Staatsform angesehen werden, die für Deutschland als das allein erstrebenswerte Endziel seines innenpolitischen Gestaltungsprozesses gelten muß.

Die Unzulänglichkeit der Weimarer Regelung des Reichs-Länderverhältnisses erfuhr man in den folgenden 14 Jahren praktisch immer mehr, zumal Preußen durch seine Größe und seinen mit dem Reich konkurrierenden Regierungs- und Verwaltungsapparat trotz der Beseitigung seiner ihm von Bismarck eingeräumten Hegemonialstellung wieder eine hervor-

ragende Rolle im Reichsleben zu spielen verstand. Die Gestaltung der Reichsverfassung erlaubte es den Einzelstaaten, ihren partikularen Machtbedürfnissen von neuem nachzugeben, und mancher Konflikt mit dem Reiche zeugte von den staatlichen Autonomiegelüsten der deutschen Länder. Allenthalben wurden in Erkenntnis der Uebelstände Reformmaßnahmen geplant, die jedoch in Entschließungen und Entwürfen steckenblieben, da die auf die Parlamentsverhältnisse angewiesene jeweilige Reichsregierung über keine zur Reform nötige 2/3 Mehrheit verfügte.

Aber der Wunsch nach der Vollendung des Reichs blieb immer im Herzen des deutschen Volkes wach und wuchs, je unerquicklicher sich die inneren Verhältnisse entwickelten. Verkünder und Träger des neuen Reichsethos wurde Adolf Hitler und die von ihm ins Leben gerufene nationalsozialistische deutsche Arbeiterpartei. Diese Bewegung setzte sich ohne Rücksicht auf innere Grenzen im Reich und in allen Partikularstaaten durch und gewann Deutschland für ihre Reichsidee. Nach erbitterten Kämpfen gegen die alten Gewalthaber eroberte sie sich in der nationalen Revolution von 1933 mit einem Schlag die gesamte Macht in Deutschland. Damit wurde für sie die Bahn frei, aus ihrer Reichsgesinnung heraus den Bau des nationalen deutschen Staates zu vollenden.

Am 7. April 1933 erließ die nationale Regierung das „Zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich", das in sämtlichen Gliedstaaten Reichsstatthalter einsetzte. Ihre gemeinsame Abhängigkeit von Reichspräsident und Kanzler ermöglicht in allen Teilen Deutschlands eine einheitliche, vom Reich bestimmte Politik und Staatsführung. Die Länder stehen fortan unter dem zentralen Reichswillen. Sie verlieren ihre staatliche Konkurrenzfähigkeit mit dem Reich. Zwar verbleiben sie nach diesem Gesetz noch im Besitz ihrer staatlichen Hoheitsrechte, aber ihre Ausübung ist in die Hände der Statthalter übergegangen. Ihnen steht das Recht zu, die Regierungen zu ernennen und zu entlassen, die Parlamente aufzulösen, die Landesgesetze auszufertigen und zu verkünden, Landesbeamte zu ernennen und Begnadigungen zu erteilen. Sie sind berechtigt legislative und exekutive Hoheitsfunktionen auch gegen die Absichten der Länderregierungen und -Parlamente durchzuführen. Der gesamte Gesetzgebungs- und Verwaltungsapparat der Einzelstaaten bleibt hier vorläufig noch erhalten, aber die Willensbestimmung über ihre politischen Maßnahmen liegt bei dem Reichskanzler und den von ihm instruierten Statthaltern. In Preußen übernimmt der Kanzler selbst die Statthalterschaft und stellt

dadurch eine dem bismarckschen Prinzip ähnliche Personalunion der staatlichen Spitzen in Reich und Preußen her. Diese Neugestaltung des Reichs-Länderverhältnisses wurde durch das am ersten Jahrestag der nationalen Revolution erlassene Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934 vollendet. Hier bestimmt der Artikel 2, daß die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergehen und die Landesregierungen fortan der Reichsregierung unterstehen. Mit der Aufhebung der Länderparlamente und der Unterordnung der Reichsstatthalter unter die Dienstaufsicht des Reichsinnenministers ist der unumschränkte einheitliche Wille des Reiches in allen Angelegenheiten der Länder gewährleistet. Dadurch ist das große, alles politische Leben Deutschlands bestimmende Problem des Reichs-Länderverhältnisses endgültig gelöst und eine lange innenpolitische Entwicklungsperiode zum Abschluß gebracht. Deutschland ist tatsächlich ein Einheitsstaat geworden. Die Weimarer Reichsverfassung war bereits im Laufe des Jahres 1933 durch die Maßnahmen der Reichsregierung praktisch außer kraft gesetzt worden. Das Gesetz vom 30. Januar 1934 legalisiert diesen Zustand durch den Artikel 4, welcher der Reichsregierung die Möglichkeit gibt, neues Verfassungsrecht zu setzen und damit den Weg freimacht zu einer gesetzlichen Regelung des gesamten deutschen Lebens im Sinne der vom einheitlichen Führerprinzip beherrschten nationalsozialistischen Staatsidee.

Die Aufgabe des deutschen Volkes aber wird es sein, von sich aus die Durchführung dieser Reichsgesetze zu bejahen und die gegebene neue Form mit lebendigem Inhalt zu füllen. Es kann nun beweisen, daß auch in ihm, gleichwie in anderen Völkern, die Fähigkeit zur Schaffung eines einheitlichen n a t i o n a l e n Staates vorhanden ist, und daß der Partikularismus nie zum deutschen Wesen gehört hat, sondern nur eine historische Erscheinung war, die — das ist der Glaube des neuen Deutschlands — durch eine systematische nationalpolitische Erziehungsarbeit bald restlos überwunden sein wird.

Verzeichnis der benutzten Quellen und Literatur.

Anlagen zu den stenographischen Berichten der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Berlin 1920.
Anschütz, G.: Preußische Wahlreform, in: Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung 5. Bd. Berlin 1917.
— Staatsrechtliche Reformen und Reformbestrebungen während der Kriegszeit. Nachtrag zu Meyer-Anschütz: Deutsches Staatsrecht. 1919.
— Bundesrat oder Staatenhaus. In: Deutsche Politik IV. Jahrg. Stuttgart-Berlin 1919.
— Die kommende Reichsverfassung in: Deutsche Juristenzeitung, Heft 3/4, Berlin 1919.
— Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. 8. 1919. Berlin 1921.
— Das preußisch-deutsche Problem. Skizze zu einem Vortrag. In: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 22, Tübingen 1922.
Apelt, W.: Das Werden der neuen Reichsverfassung, In: Deutsche Juristenzeitung. H. 5/6, Berlin 1919.
Baden, Prinz Max von: Erinnerungen und Dokumente. Stuttgart 1927.
Ballerstedt, O.: Großpreußen und Reichszertrümmerung. München 1918.
Becker, O.: Weimarer Reichsverfassung und nationale Entwicklung. Berlin 1931.
Becker, W.: Föderalistische Tendenzen im deutschen Staatsleben seit dem Umsturz der Bismarckschen Verfassung. In: Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 40. Heft, Breslau 1928.
Bergsträßer, L.: Die preußische Wahlrechtsfrage im Kriege und die Entstehung der Osterbotschaft 1917. Tübingen 1929.
Bericht des Verfassungsausschusses. Anlage zu den stenographischen Berichten der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 336, Berlin 1920.
Bethmann-Hollweg, Th. von: Betrachtungen zum Weltkriege. II. Teil: Während des Krieges. Berlin 1921.
Beyerle, K.: Reich und Länder. In: Volk und Reich der Deutschen, Bd. II, Berlin 1929.
Binding, K.: Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reiches. Leipzig 1919.
Bismarck, O. von: Die gesammelten Werke, Berlin 1924 ff.
Brandenburg, E.: Wie gestalten wir unsere künftige Verfassung? Leipzig 1919.
Bredt, V.: Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1919.
— Das Werk des Herrn Preuß oder Wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen? Berlin 1919.
Bruns, V.: Sondervertretungen deutscher Bundesstaaten bei den Friedensverhandlungen. In: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Nr. 12, Tübingen 1918.
Bühler, O.: Die Reichsverfassung vom 11. VIII. 1919, Leipzig 1929.
Bund zur Erneuerung des Reichs: Das Problem des Reichsrats. Berlin 1930.
Cunow, H.: Entwurf einer neuen Reichsverfassung. In: Die neue Zeit, Stuttgart 1919.
Delbrück, C. v.: Die wirtschaftliche Mobilmachung in Deutschland 1914. Aus dem Nachlaß herausgegeben, eingeleitet und ergänzt von J. v. Delbrück, München 1924.
Delbrück, H.: Die wichtigsten Fragen der künftigen Reichsverfassung in: Preußische Jahrbücher, Bd. 175. Berlin 1919.
Deutsche Allgemeine Zeitung. Dezember 1918, Januar 1919.
Deutscher Reichsanzeiger und (königlich) preußischer Staatsanzeiger. 1. XI. 1918 bis 30. VIII. 1919.

Ebers, G. J.: Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. VIII. 1919. Die amtlichen Entwürfe, die Beschlüsse des Verfassungsausschusses und die endgültige Fassung in vergleichender Gegenüberstellung nebst der vorläufigen Reichsverfassung. Berlin 1919.
Fester, R.: Vom Bundesstaat zum Einheitsstaat. In: Deutsche Rundschau, Januar 1919. Berlin.
— Die Nationalversammlung und die Zukunft Deutschlands. In: Deutsche Rundschau, März 1919 Berlin.
Fick, Fr.: Reichseinheit oder Föderalismus. Nürnberg 1925.
Fleischmann, M.: Die Einwirkungen auswärtiger Gewalten auf die deutsche Reichsverfassung. In: Hallische Universitätsreden 27. Halle 1925.
— Verfassungserbgut von Reich zu Reich. In: Hallische Universitätsreden 35. Halle 1928.
Frankfurter Zeitung vom Januar 1915 bis August 1919.
Frantz, C.: Deutschland und der Föderalismus. Hellerau 1917.
Freytag-Loringhoven, A. v.: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.
Friedberg: Preußen in dem Entwurf der künftigen Reichsverfassung. In: Deutsche Juristenzeitung, Heft 5/6 Berlin 1919.
Giese, Fr.: Die staatsrechtlichen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. In: Deutsche Revue, Stuttgart April 1919.
Gmelin, H.: Warum ist der Reichsverfassungsentwurf für uns Süddeutsche unannehmbar? Gießen 1919.
— Entspricht der zweite Reichsverfassungsentwurf unseren Erwartungen? Gießen 1919.
Goldschmidt, H.: Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung. Von Bismarck bis 1918. Berlin 1931.
Haller, J.: Die Epochen der deutschen Geschichte. Stuttgart 1923.
— Partikularismus und Nationalstaat. Stuttgart 1926.
— Bundesstaat oder Einheitsstaat. Das Problem der deutschen Reichsverfassung in geschichtlicher Beleuchtung. Tübingen 1928.
Handbuch des deutschen Staatsrechts I. Bd. Hrsgb. von G. Anschütz und R. Thoma. Tübingen 1930.
Hartung, Fr.: Die geschichtlichen Grundlagen der Weimarer Reichsverfassung. In: Neue Jahrbücher für Wissenschaft und Jugendbildung. 1. Bd. 1925.
— Preußen und das Reich seit 1871. Berliner Universitätsrede vom 18. I. 1932. Berlin 1932.
— Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Leipzig 1928.
Hausmann W. C.: Die Durchsetzung des parlamentarischen Systems im deutschen Kaiserreich. Dissertation Heidelberg 1927.
Helfferich, K.: Der Weltkrieg. II. Bd.: Vom Kriegsausbruch bis zum uneingeschränkten U-Bootkrieg. Berlin 1919.
Heuß, Th.: Deutsche Reichsverfassung. In: Deutsche Politik 3. Jahrgang, Stuttgart Dezember 1918.
— Bayern und das Reich. In: Deutsche Politik 4. Jahrgang, Stuttgart 1919.
— Die Reichseinheit in Gefahr? In: Deutsche Politik, 4. Jahrgang. Stuttgart 1919.
Hirsch, P.: Der Weg der Sozialdemokratie zur Macht in Preußen. Berlin 1929.
Horst, H.: Entwurf zur Staatsverfassung der deutschen Republik. Berlin-Schöneberg 1919.
Hübner, R.: Was verlangt Deutschlands Zukunft von der neuen Reichsverfassung? Halle 1919.
Jacobi, E.: Einheitsstaat oder Bundesstaat. Leipzig 1919.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. IX. Tübingen 1920.

Kaufmann, E.: Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung. Berlin 1917.
— Grundfragen der künftigen Reichsverfassung. In: Im neuen Deutschland, Heft 6, Berlin 1919.
Kölnische Volkszeitung, Dezember 1918.
Loewenstein, E. und Stern, Fr.: Entwurf einer deutschen Verfassung. Königsberg 1918.
Marx, E.: Der gefährdete Anschluß Deutsch-Oesterreichs. In: Deutsche Politik, 4. Jahrg. Stuttgart 1919.
Meinecke, Fr.: Die Reform des preußischen Wahlrechts. In: Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung. 5. Bd. Berlin 1917.
— Preußen und Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und politische Aufsätze. München und Berlin 1918.
— Verfassung und Verwaltung der deutschen Republik. In: Die neue Rundschau, Bd. I. Berlin 1919.
— Bemerkungen zum Entwurf der Reichsverfassung. In: Deutsche Politik. 4. Jahrg. Stuttgart 1919.
Michael, R.: Das Problem Groß-Hamburg. In: Deutsche Politik, 4. Jahrg. Stuttgart 1919.
Michaelis, G.: Für Staat und Volk. Eine Lebensgeschichte. Berlin 1922.
Nawiasky, H.: Die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Gebietsgewalt der Länder. In: Hirths Annalen des deutschen Reichs. München 1921.
— Die Grundgedanken der Reichsverfassung. In: Die innere Politik. München und Leipzig 1920.
Negenborn, K. G.: Preußen — Eine deutsche Frage. Berlin 1921.
Payer, Fr.: Von Bethmann-Hollweg bis Ebert. Erinnerungen und Bilder. Frankfurt a. M. 1923.
Pralaune, H. N. de: L' unitarisme et le fédéralisme dans la Constitution Allemande du 11. août 1919. Paris 1922.
Preuß, H.: Neuorientierung der inneren Verwaltung. In: Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland. Stuttgart 1916.
— Vorentwurf zur Verfassung des deutschen Reichs. (Entwurf 1) in: H. Triepel: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. Tübingen 1922.
— Denkschrift zum Verfassungsentwurf. In: Entwurf der künftigen Reichsverfassung (allgemeiner Teil) hrsgb. im Auftrage des Reichsamts des Innern. Berlin 1919.
— Deutschlands Staatsumwälzung. Die verfassungsmäßigen Grundlagen der deutschen Republik. Berlin 1920.
— Deutschlands republikanische Reichsverfassung. 2. erweiterte Auflage, Berlin 1923.
— Um die Reichsverfassung von Weimar. Berlin 1924.
— Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte. Mit einem Geleitwort von Th. Heuß. Tübingen 1926.
— Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des deutschen Reiches. Hrsgb. von G. Anschütz. Berlin 1928.
Poetzsch-Heffter, Fr.: Handkommentar der Reichsverfassung. Berlin 1928.
Rachfahl, F.: Preußen und Deutschland in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart. Heft 13, Tübingen 1919.
Rade, M.: Drei Monate preußische Landesversammlung. In: Deutsche Politik, 4. Jahrg. Stuttgart 1919.
Rathgen, H.: Die künftige Verfassung des deutschen Reichs. Hamburg 1919.
Reichsgesetzblatt 1914 und 1918.
Rheinische Zeitung vom 27. XI. 1918.
Roth, A.: Entwurf einer Verfassung des deutschen Reichs. Mannheim 1919.
Rothenbücher, K.: Der Entwurf der deutschen Reichsverfassung. In: Zeitschrift für Rechtspflege in Bayern. München Februar 1919.

Schäfer, D.: Das Reich als Republik: Deutschland und Preußen. In: Im Neuen Deutschland, Heft 9, Berlin 1919.
Scheidemann, Ph.: Der Zusammenbruch. Berlin 1921.
Schmitt, C.: Das Reichsstatthaltergesetz. In: Das Recht der nationalen Revolution, Heft 3, Berlin 1933.
Schmittmann, B.: Preußen-Deutschland oder deutsches Deutschland? Bonn 1920.
Schotte, W.: Der Weg zur Gesetzlichkeit. Die demokratischen Verfassungen der Welt im deutschen Wortlaut. Berlin 1919.
Schulte, A.: Der deutsche Staat, Verfassung, Macht und Grenzen, Stuttgart 1933.
Schultheß, H.: Europäischer Geschichtskalender, 1914, 1. Hälfte. München 1917. 1919.
Schumacher, K.: Die Redaktionskommission des Verfassungsausschusses. In: Abhandlungen zur Reichsverfassung, Heft 1. Berlin 1927.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des deutschen Reichstages. Berlin 1914—18.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Abgeordnetenhauses. Berlin 1916—18.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung vom 6. Februar bis 31. Juli 1919. Berlin 1920.
Stier-Somlo, Fr.: Die Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland (Demokratische Reichsrepublik). Ein Entwurf mit Begründung. Tübingen 1919.
Thimme, Fr.: Die Reform des preußischen Landtags. In: Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung. Bd. V, Heft 4/6, Berlin 1917.
— Um Preußens Schicksal. In: Deutsche Politik, 4. Jahrg. Stuttgart 1919.
Thoma, R.: Deutsche Verfassungsprobleme. In: Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, Bd. VI, Heft 5/6, Berlin 1918.
Trautmann: Territoriale Neugestaltung des Reichs und Zerstückelung Preußens. In: Preußische Jahrbücher. Bd. 175. Berlin 1919.
Triepel, H.: Unitarismus und Föderalismus. Tübingen 1907.
— Die Reichsaufsicht. Berlin 1917.
— Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. Tübingen 1922.
Verfassungsausschuß des Vereins Recht und Wirtschaft e. V. in Berlin: Entwurf einer Verfassung des deutschen Reichs. Berlin 1919.
Vogel, W.: Deutschlands bundesstaatliche Neugestaltung. Berlin 1919.
— Deutsche Reichsgliederung und Reichsreform in Vergangenheit und Gegenwart. Leipzig 1932.
Weck, H.: Die neue Reichsverfassung. Ein Vorschlag. Berlin 1919.
Weber, M.: Gesammelte politische Schriften. München 1921.
Wentzke, P.: An der Wiege der rheinischen Republik. In: Deutsche Politik, 4. Jahrgang, Stuttgart 1919.
Werk des Untersuchungsausschusses der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung und des deutschen Reichstages 1919—28. 4. Reihe: Die Ursachen des deutschen Zusammenbruchs im Jahre 1918. VIII. Bd.: Der deutsche Reichstag im Weltkrieg. Gutachten des Sachverständigen V. Bredt, Berlin 1928.
— 4. Reihe, VII. Bd. I. Hälfte: Entschließung und Verhandlungsbericht: Der deutsche Reichstag im Weltkrieg. Berlin 1928.
XXX: Les projets Allemands de Devision de l'Allemagne. In: Le Monde Nouveau. Paris Juni/Juli 1919.
Ziekursch, J.: Politische Geschichte des Neuen deutschen Kaiserreichs. 3. Bd.: Das Zeitalter Wilhelms II. (1890—1918). Frankfurt a. M. 1930.
— Ziele, Kräfte und Gestaltung der inneren Politik des Reiches. In: Volk und Reich der Deutschen. Bd. I. Berlin 1929.

Lebenslauf.

Am 11. Dezember 1907 wurde ich, Charlotte Luckow in Stolp (Pom.) als Tochter des Kreisinspektors Wilhelm Luckow und seiner Ehefrau Clara geb. Schwarm geboren. Von Ostern 1914 an besuchte ich die Fürstin-Bismarck-Schule in Köslin (Pom.), die ich Ostern 1927 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Darauf studierte ich an den Universitäten München, Berlin, Marburg (Lahn) und Frankfurt a. M. mittlere und neuere Geschichte, Deutsch, öffentliches Recht, englische Philologie und Kunstgeschichte. Allen meinen Lehrern bin ich zu großem Dank verpflichtet, insbesondere aber Herrn Prof. Platzhoff für die Unterstützung, die er mir bei der Anfertigung meiner Dissertation zuteil werden ließ.